

Código ISSN Nº 2618-4621

ACTAS Y COMUNICACIONES UNGS

III, IV y V Jornadas de Promoción y protección de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Verónica L. Cáceres y Miranda Nebbia

Secretaría de Investigación
Universidad Nacional de General Sarmiento
Juan M. Gutiérrez 1150 - B1613GSX
Los Polvorines - Provincia de Buenos Aires
República Argentina
Tel. (54) (11) 4469-7530 – Int. 7530
Correo electrónico: actas@@campus.ungs.edu.ar
https://www.ungs.edu.ar/

Contenido

Introducción

La presente compilación incluye una selección de las ponencias enviadas, presentadas y discutidas en las Jornadas de Promoción y Protección de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en sus III, IV y V ediciones. Las jornadas de DESCA son un espacio organizado y promovido por el Profesorado Universitario de Educación Superior en Economía y el área la Economía: problemas de un campo disciplinar y de su enseñanza de la Universidad Nacional de General Sarmiento desde 2010. La iniciativa estuvo a cargo de la investigadora y docente Lic. Patricia S. Monsalve y aglutinó la participación de estudiantes, becarios, graduados e investigadores y docentes con interés en reflexionar críticamente sobre la promoción y la protección de los DESCA.

El país conforma un Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales Culturales y de otros pactos y convenciones que tienen rango constitucional desde la reforma de la carta magna en 1994. Existe amplia jurisprudencia que reconoce estos derechos en el ordenamiento jurídico vigente. Más allá de lo cual ciertamente en las últimas décadas se observan periodos de ampliación de derechos, en arenas sensibles como la educación, la previsión social y la salud y otras etapas de políticas regresivas, en especial en momentos de hegemonía del discurso neoliberal que tiende a no reconocer la exigibilidad de estos derechos. Por lo que el contexto político, económico y social cambiante ha conformado un claro condicionante para avanzar en la exigibilidad política y judicial de estos derechos.

La compilación sitúa la mirada en un conjunto amplio y diverso de problemáticas que apuntan a contribuir a la educación en derechos humanos en los distintos ámbitos. Tiene como punto de partida que la exigibilidad de los DESCA demanda acciones que apunten al conocimiento inicial de estos derechos.

La primera sección se denomina *Derechos sociales y modelos económicos* e inicia con un trabajo que permite situar la mirada en el rol de las universidades y sus actividades de extensión o servicios que involucran a actores de la sociedad, se trata del trabajo María Rut Azerrad y Gimena Kalbermatter *Análisis comparado para el Diseño Político de Incubadora de Vinculación Tecnológica Productiva para Emprendimientos Colectivos en la Universidad Pública* en la que destacan la

importancia de las transferencias de saberes en el marco de la Economía Solidaria. Posteriormente el trabajo del Javier Flax *La norma ISO 26000 como herramienta para la realización de los derechos fundamentales* analiza la Responsabilidad Social Empresaria y su potencial para regular la actividad empresarial señalando el fracaso de otros instrumentos de autorregulación voluntarista. En este caso la norma ISO 26000 potencia el poder de los ciudadanos como consumidores al garantizar el derecho a la información. Finalmente, el trabajo de Juan Cruz Contreras advierte sobre la concentración estructural de la economía y su incidencia en la formación de precios, especialmente en el sector de alimentos, y señala las transformaciones que produjo la concentración económica en las políticas públicas desde 2003. Su trabajo, *Alimentos y puja distributiva en una economía en crecimiento. El caso de la yerba mate*, focaliza en un análisis de caso.

La segunda sección titulada *El desafío ecológico* permite reflexionar entre el cruce de economía política y derechos humanos. El derecho a vivir en un ambiente sano se encuentra en clara tensión frente a modelos que promueven el extractivismo como horizonte de corto plazo. En este modelo el daño ecológico, denominado pasivo ambiental, no se lo considera y problematiza con la urgencia que amerita. El cuidado del planeta se torna fundamental para garantizar la sostenibilidad de la vida de los seres humanos y del resto de los seres biológicos que lo habitan. La sección inicia con el trabajo de Mariano Treacy titulado *Desarrollo económico y medio ambiente: panorama general de los enfoques alternativos al paradigma neoliberal y los problemas de la Argentina en la postconvertibilidad* que recorre las principales corrientes teóricas que aportan elementos para pensar la problemática ambiental desde la economía. Por su parte el trabajo de Verónica Cáceres *Aportes para la regulación ambiental en Argentina en sectores de infraestructura e hidrocarburos* enfatiza la mirada en los aspectos regulatorios de los servicios de telecomunicaciones, agua e hidrocarburos en un país en el que las competencias ambientales están distribuidas entre niveles de gobierno. La sección continua con el trabajo de Paul Cooney *Reprimarización: implicaciones para el medio ambiente y desarrollo en América Latina* quien cuestiona los efectos ecológicos del modelo de reprimarización desde una mirada regional.

Ciertamente el extractivismo ha dejado secuelas que se observan en la deforestación, la contaminación y el consiguiente deterioro de los recursos naturales, entre otros. En una propuesta en esta línea de reflexión se ubica el trabajo de Joe Zapata

Benítez *Acercamiento al otro Perú, conflictos sociales y nuevos modelos de desarrollo* en la que se cristaliza la contradicción entre crecimiento y desarrollo económico y los efectos conflictivos en Perú. Así también, la ponencia de Enith Flores Chamba *El modelo extractivista y los peligros para la soberanía alimentaria* analiza el impacto que el modelo extractivista ocasiona y el riesgo que enfrenta los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas y campesinos en lo que hace a la construcción de la soberanía alimentaria. Por último, la sección cierra con la ponecnia de Gustavo Antón, Julieta Romero, Ezequiel Sosiuk, y Fernando Grenno quienes discuten los problemas ambientales y la información que tiene la población al respecto en la región más poblada de la República Argentina y se titula *Representaciones sobre problemas y prácticas ambientales en habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): un abordaje exploratorio*.

La tercera sección se titula *El derecho a la educación* y sitúa la mirada en un derecho de base, fundamental para garantizar otros derechos humanos. En esta sección Julián Bertachi en su trabajo *Profundizando en los componentes de una educación en derechos humanos* postula la necesidad de establecer coherencia entre las prácticas institucionales y la enseñanza en derechos humanos y desarrolla algunos elementos para pensar una propuesta pedagógica. Por su parte, Patricia Alejandra La Porta se pregunta si *¿Está garantizado el Derecho a la Educación?* y a partir de allí problematiza la eficacia inclusiva en educación y la necesidad de políticas públicas que no queden reducidas al reconocimiento de la diversidad y se pase a una instancia de redistribución que incluya, por ejemplo, la consideración de las condiciones edilicias, su adecuación a las personas en situación de discapacidad o la incorporación de contenidos interculturales. En otra línea, en continuación con la temática de la inclusión educativa en la escuela secundaria, Jorge Lo Cascio valora y evalúa críticamente las transformaciones en la escolarización secundaria en el territorio más rico del país, su trabajo de titula *Cambios y continuidades en la Nueva Escuela Secundaria (NES) de la Ciudad de Buenos Aires* y en este analiza la reforma de la escuela secundaria, de acuerdo a los nuevos marcos normativos (Ley Educación Nacional), recomendaciones, orientaciones y referencias elaboradas por el Consejo Federal de Educación. La sección incorpora también preocupaciones en torno a la educación superior, así el trabajo de Yanina Barisson, Daiana Delgadino, Alejandra López y Marcelo Ochoa *La construcción del fracaso y abandono académico en el nivel Superior: el caso de la*

UNGS desde las perspectivas del CAU (Curso de Aprestamiento Universitario), describe y reflexiona acerca de cómo se percibe la pertenencia a un ámbito universitario, cuáles son las expectativas de los ingresantes y especialmente los desafíos del nivel superior en relación con los procesos de inclusión/exclusión. Siguiendo con la preocupación sobre los procesos de inclusión/exclusión, el trabajo de Sabrina Buletti denominado *Las políticas educativas y el derecho a la inclusión digital: usos y apropiaciones docentes de los materiales audiovisuales de Encuentro en las aulas de historia* reconoce los cambios positivos de la incorporación de tecnologías digitales en las aulas para la enseñanza de la Historia mediante políticas públicas orientadas. Por último, *El Derecho a la Educación Superior: reflexiones en tiempos de "cambio"* de Miranda Nebbia invita a problematizar y reflexionar acerca sobre las responsabilidades y obligaciones del Estado en garantizar el derecho a la educación. Así también abre el debate sobre los medios de comunicación y la instalación en la opinión pública de discursos que promuevan la regresividad en la educación superior.

La cuarta sección *El derecho a la salud y autonomía femenina* contiene dos trabajos, el trabajo de Tatiana García Fernández denominado *Violencia obstétrica y Educación Sexual Integral. Saberes, poderes y subjetividades en juego* denuncia una de las formas de violencia de género más silenciada y naturalizadas, a pesar del marco normativo vigente. La autora enfatiza en el incumplimiento del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (E.S.I) y la imposibilidad de abordar en las escuelas temas medulares como los embarazos, los partos, la lactancia, los abortos. El tema del aborto y la lucha por su legalización ha estado presente en las jornadas y esta compilación presenta *Aborto legal en Agenda* de Sandra Analía Hoyos quien analiza las políticas públicas vinculadas a la ilegalidad y penalización del aborto,

La quinta sección denominada *Derechos laborales y la perspectiva de género en la economía* presentan, en primer lugar, el trabajo de Mariana Fernández Massi y Noemí Giosa Zuazua *Desverticalización y deslaborización. Cuando los derechos laborales se encuentran en jaque* en el que las autoras reflexionan acerca de la necesidad de diseñar un nuevo esquema de regulación que brinde cobertura de los derechos socio-laborales de los trabajadores y trabajadoras como parte de los Derechos Humanos. Posteriormente, el trabajo de Natalia Camargo Salvatierra *Mercado de trabajo femenino durante la post-convertibilidad. Avances y retrocesos* analiza la feminización del empleo caracterizado por la brecha salarial y la informalidad laboral en

relación con los indicadores totales del mercado de trabajo. Por su parte, Renée Rocío Mohr en su trabajo *La concepción de género en la enseñanza de la economía: Un saber a construir sobre la cuestión de género en manuales escolares de economía en la Argentina* enfatiza el análisis en el lugar de la escuela como espacio de reproducción de sistemas de pensamiento, se centra en las regulaciones que establece la Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral y la normativa internacional en materia de equidad/igualdad de género en materia educativa. La sección cierra con un trabajo de Mariel Sollazzo y Soledad Valdez titulado *Neoliberalismo y derecho al trabajo. Análisis comparativo en el desarrollo de los gobiernos de los años 90´ y el gobierno de Macri que compara dos momentos de hegemonía neoliberal* en relación a las políticas de empleo y el proceso de precarización y su encuadre normativo.

La sexta sección sitúa la mirada en *Las deudas pendientes en el derecho al hábitat y a la vivienda.* El primer trabajo denominado *La "Brújula" de la planificación urbana-habitacional: Una metodología de cumplimiento progresivo de derechos humanos en barrios populares y sus resultados preliminares* de Fernando Murillo introduce la mirada en el rol de la planificación desde un enfoque que reconoce la integralidad de los derechos humanos. El siguiente trabajo *Una aproximación a las estrategias de financiamiento para la producción del hábitat en la economía popular en tres barrios del Conurbano Bonaerense en la pos convertibilidad* de Analía D'Angelo aborda desde una metodología cualitativa y cuantitativa las estrategias vinculadas al financiamiento para la autoproducción del hábitat en tres barrios del Conurbano Bonaerense. A continuación, Ángel Nicolás Juárez en su trabajo *Nuevas interpretaciones del derecho al acceso a una vivienda digna en Argentina: debates tras la toma del Indoamericano* reflexiona sobre el conflicto de derechos entre el acceso a la vivienda y el derecho a la propiedad.

La séptima y última sección *Estado, acceso a la justicia y a la información* contiene cuatro trabajos. El primero de María Elia del Rosario Capella denominado *La necesidad de construcción de un nuevo sentido de judicialización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Ambientales* sitúa la mirada en las "villas" y en proceso de urbanización de la ciudad de Buenos Aires. La autora entiende que el sistema de exigibilidad de derechos es una herramienta fundamental que contribuye a mejorar las condiciones de vida. Posteriormente, el trabajo de Javier Flax *Asimetrías de información y abusos de poder* plantea que el derecho a la comunicación incluye el

derecho a la libertad de expresión como derecho individual y el derecho a la información como un derecho colectivo que posibilita efectivizar el primero. En este sentido el acceso a la información pública se torna fundamental para poder ejercer controles elementales sobre los gobernantes y para poder presentar proyectos alternativos de políticas públicas. Finalmente se presentan dos trabajos de Romina Antonelli, el primero, *Las TIC's, ¿un terreno masculino?* donde la autora explora mediante un análisis cualitativo los usos y representaciones que tienen hombres y mujeres acerca del manejo de las computadoras, Internet y teléfonos celulares, para concluir que socialmente se produce una brecha de género que imperan en las instituciones formativas. En el siguiente denominado *¿De qué hablan los medios gráficos cuando hablan de violencia de género?*, Antonelli analiza el incumplimiento de la Ley 26485 que legisla en materia de violencia contra las mujeres y el decálogo RED-PAR que establece normativas para el tratamiento de este tema en la prensa.

El desarrollo de las jornadas y la compilación ha conformado un espacio para debatir en torno a cómo operacionalizar la exigibilidad de los derechos y garantizar su protección. Ciertamente la vulneración de los mismos expone fuertemente a los sectores más postergados de la estructura social quienes tienen mayores obstáculos para conocer y exigir su cumplimiento al Estado.

Agradecemos a las autoridades del Instituto de Desarrollo Humano y de la Universidad Nacional de General Sarmiento por posibilitar el desarrollo de las jornadas y la presente compilación. Así también agradecemos a Patricia S. Monsalve por su incansable lucha en materia de educación y derechos humanos.

PARTE I: DERECHOS SOCIALES Y MODELOS ECONÓMICOS

ANÁLISIS COMPARADO PARA EL DISEÑO POLÍTICO DE INCUBADORA DEVINCULACIÓN TECNOLÓGICA PRODUCTIVA PARA EMPRENDIMIENTOS COLECTIVOS EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Azerrad, María Rut[1]

Kalbermatter, Gimena[2]

Resumen

El sistema capitalista vigente, con sus espacios de desigualdad, no puede seguir sosteniéndose. Esto lleva a debatir la posibilidad de construcción de otra economía, la Economía Social y Solidaria, impregnada de valores como la solidaridad, equidad y cooperación. Desde esta perspectiva, surge por iniciativa de un equipo interdisciplinar de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) la posibilidad de desarrollo de procesos de incubación que fomenten la construcción de redes entre emprendimientos sociales a nivel local. Este trabajo basó en un análisis descriptivo con una metodología científica cualitativa no experimental. Se tomaron como base para el diseño de los lineamientos generales del proyecto las experiencias de la Universidad Federal de Sao Carlos (Brasil) y la Universidad de la República (Uruguay). En este marco, se considera que es responsabilidad y compromiso de la universidad pública incentivar y pensar en diseños de implementación de Incubadoras Tecnológicas Populares para crear espacios de acción e integración que articulen las funciones de investigación, extensión y docencia, con las acciones del Estado en sus tres niveles y las realidades de cada emprendimiento. La incubación social puede ser un aporte significativo y puede dar respuesta a una sustentabilidad económica y social necesaria.

I. Introducción

[1] Contador Público Nacional. MBA en Costos y Gestión Empresarial. Docente Investigadora Categoría III – Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Litoral. Mail: mazerrad@fce.unl.edu.ar

[2] Estudiante Contador Público Nacional. Cientibecaria proyecto “Los procesos de Incubación autogestivos. Un recorrido sobre la teoría y la práctica contemporánea”; directora: Azerrad, María Rut - Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional del Litoral. Mail: gimenak@hotmail.com

La incubación de emprendimientos solidarios está definida como un proceso de asesoramiento a grupos para formación de emprendimientos económicos, por medio de oferta de aportes (técnicos, administrativos, de formación, etc.) y de acompañamiento del proceso de toma de decisiones e implementación de actividades, con participación de los responsables de la incubación en todas las etapas de trabajo, incluyendo evaluación de los resultados (Cortegoso; Zanin, "Incubadora Regional de Cooperativas Populares. Método…", 2009). Se sustenta en la Economía Social y Solidaria (en adelante ESyS) como horizonte para la emancipación socioeconómica y política de los involucrados, respetando la naturaleza y generando trabajo asociado y rentable, junto a la promoción de los derechos de la ciudadanía.

En este sentido:

> Los esfuerzos grupales de autogestión y ayuda mutua merecen un Proyecto Político Colectivo que integre simultáneamente a los usuarios directos de los Emprendimientos Colectivos Autogestionados; a las acciones integradas de enseñanza, investigación y extensión del claustro Universitario y a las acciones políticas de apoyo de los estamentos del gobierno Nacional, Provincial y Municipal (…) En ausencia de esta política integradora, se estarán desperdiciando los esfuerzos fragmentados de lograr las oportunidades de superación e integración a grupos que bajo el contexto actual, están condenados a la marginalidad social y económica (Azerrad, 2009, 10).

Es responsabilidad y compromiso de la universidad pública incentivar y pensar en diseños de implementación de Incubadoras Sociales para crear espacios de acción e integración que articulen las funciones de investigación, extensión y docencia.

Desde este marco de referencia se propone aportar ideas para generar un proceso de incubación que tienda a dar apoyo, asesoramiento y sostenibilidad a los emprendimientos asociativos que se desarrollan bajo dichas premisas.

II. Desarrollo

II.1. Aproximaciones teóricas acerca del proceso de incubación

La incubación consiste en un proceso de intercambio y construcción de conocimientos aplicados a la producción y a la vida de los actores involucrados. (Cortegoso; Zanin, "Incubadora Regional de Cooperativas Populares –Universidade Federal...", 2009)

Ampliando el concepto, la UFSCar[3] desarrolla la incubación poniendo énfasis en:

- La Economía Solidaria como horizonte para la emancipación socioeconómica y política de los pueblos, respetando a la naturaleza y generando trabajo asociado y rentable, junto a la promoción de los derechos de ciudadanía.

- Los procesos de intervención compartidos entre universitarios y trabajadores asociados, en emprendimientos económicos cooperativo-asociativos atendiendo a todas sus dimensiones: productivas, sociales, educativas, jurídicas, económico-administrativa, etc., integrando las funciones de enseñanza, extensión e investigación.

- Adopción de mecanismos participativos con vistas a la autogestión, en los que se promueve quebrar la dicotomía saber popular/saber técnico-científico, haciendo horizontales las relaciones interpersonales y posibilitando la socialización del conocimiento.

La incubación de emprendimientos solidarios está definida como un proceso de asesoramiento a grupos para formación de emprendimientos económicos, por medio de oferta de aportes (técnicos, administrativos, de formación, etc.) y de acompañamiento del proceso de toma de decisiones e implementación de actividades, con la participación de los responsables en todas las etapas de trabajo, incluyendo evaluación de los resultados por medio de relaciones dialógicas. El proceso se genera siempre que se presenten demandas compatibles con criterios vigentes para la incubación de emprendimientos solidarios (por ejemplo, acerca de la población implicada) y disponibilidad de recursos necesarios para implementar la incubación (o posibilidad de alcanzar tales recursos). (Cortegoso; Zanin, "Incubadora Regional de Cooperativas Populares. Método…", 2009)

[3] La Universidad Federal de Sao Carlos, fundada en 1968, es la única institución federal de educación superior ubicada en el estado de Sao Paulo, Brasil. Se destaca por su alto nivel de cualificación de su profesorado, quienes, en su mayoría, desarrollan tareas de investigación, docencia y extensión con dedicación exclusiva.

Bajo esta concepción Cortegoso y Zanin, ("Incubadora Regional de Cooperativas Populares. Método…", 2009) sostienen que se pretende lograr como resultado de su implementación el surgimiento y consolidación de emprendimientos económicos solidarios y autogestionarios de naturaleza popular. Los emprendimientos están organizados a partir del trabajo colectivo y funcionando de forma autónoma (con capacidad para identificar sus propias necesidades e intentar cubrirlas) insertos en el mercado y en el contexto más amplio de la economía solidaria, con características gradualmente más compatibles con estos principios.

El proceso de incubación con tales características requiere (todas o gran parte) de las siguientes acciones generales:

- Examinar demandas presentadas por los diferentes actores sociales para incubación de emprendimientos solidarios;
- Identificar la población con potencial para la creación de un emprendimiento solidario;
- Caracterizar diferentes implicados en el proceso de incubación;
- Presentar a la Economía Solidaria como posibilidad de organización para la generación de trabajo y renta, para la población o grupo potencial para crear emprendimientos solidarios;
- Apoyar la organización inicial del grupo para la toma de decisiones acerca de la creación (o no) de un emprendimiento solidario;
- Elaborar propuestas de trabajo, conjuntamente con los partícipes del grupo a ser incubado;
- Promover:

- la formación continua y permanente de los miembros del grupo en Economía Solidaria;

- la definición de la actividad económica del grupo;

- las condiciones para la capacitación técnica permanente del servicio o producción ofrecida por el emprendimiento;

- la formación continua y permanente de los miembros para la autogestión y administración participativa;

- la elaboración, de manera participativa y anticipada, de normas de funcionamiento del emprendimiento (estatuto y regulación interna);

- Asesorar al grupo para:

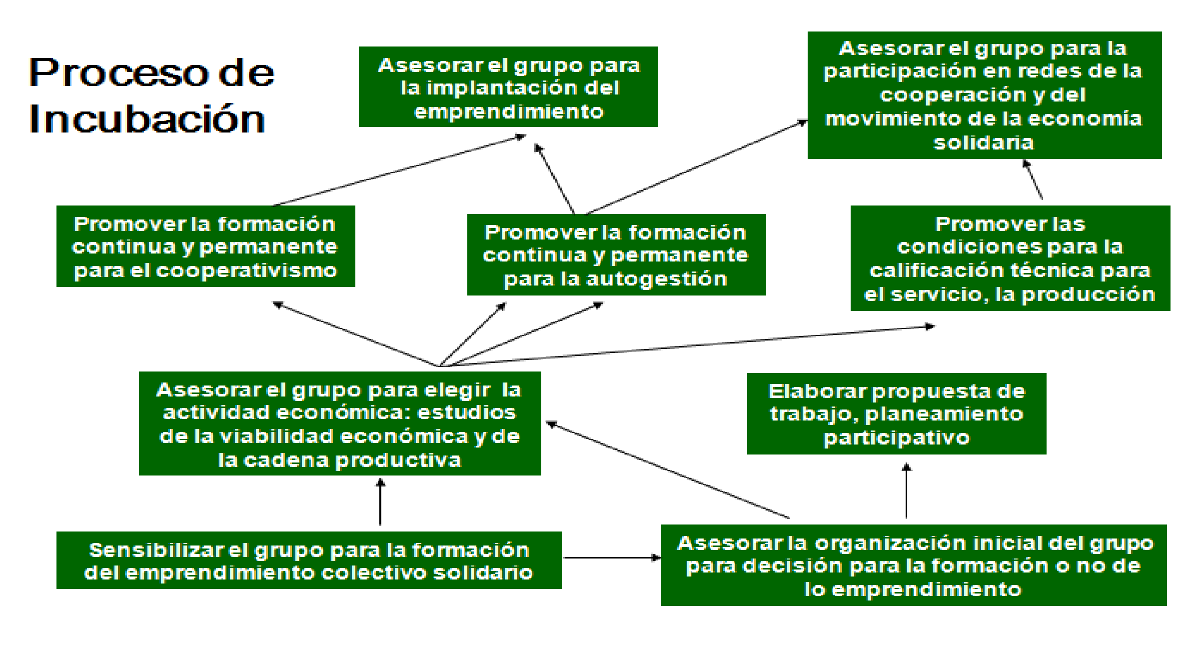
- la legalización e implantación del emprendimiento, de forma puntual y esporádica;

- la implantación del sistema de monitoreo por medio de indicadores;

- Incentivar al grupo a la participación en redes de cooperación y en iniciativas del movimiento de la Economía Solidaria. (Cortegoso; Zanin, "Incubadora Regional de Cooperativas Populares. Método…", 2009)

Estas acciones se podrían sintetizar en la Figura N° 1:

"Figura N° 1. Acciones a llevar a cabo en un Proceso de Incubación"



Fuente: Cortegoso; Zanin, 2009.

Según el Ministerio del Trabajo y Empleo [MTE] del gobierno brasilero:

> Las primeras incubadoras de cooperativas y de otros emprendimientos económicos solidarios fueron creadas en las universidades brasileñas, como espacios de socialización de

> los diversos conocimientos producidos en estas instituciones, favoreciendo la articulación entre enseñanza-investigación, extensión y la integración de las universidades con comunidades y segmentos externos a la comunidad académica. Así, aunque guarden similitudes con las incubadoras universitarias de empresas, la especificidad de las incubadoras de cooperativas reside en el trabajo con emprendimientos colectivos y de base autogestionaria, recién creados o en vía de creación, que exigen procesos específicos de formación, asesoría y asistencia técnica, en aspectos administrativos, productivos y organizativos, con el objetivo principal de contribuir para su autonomía y sustentabilidad (2010, en Revista de Estudios Cooperativos, 2011, p. 77-78).

II.2. La experiencia en la Universidad Federal de Saö Carlos – Brasil[4]

La Incubadora Regional de Cooperativas Populares de la Universidad Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil (INCOOP-UFSCar) fue concebida como un programa de extensión de la UFSCar. Comenzó su trabajo en abril de 1999 mediante la incubación de emprendimientos económicos solidarios, sea bajo la forma de cooperativas populares o asociaciones. Integrando la intervención, producción de conocimientos y formación de estudiantes y profesionales. Además, fomenta iniciativas de organización colectivas de personas interesadas en actuar en el ámbito de la Economía Solidaria. El inicio de las actividades ocurrió a partir del levantamiento de sectores excluidos de São Carlos y la formación de cooperativas con algunos grupos de esos sectores vulnerables.

Con la participación de un equipo multidisciplinar busca fomentar el cooperativismo, actuando en la capacitación técnica, administrativa y política de las personas involucradas en estos emprendimientos. Sus equipos de trabajo están compuestos por: Profesores, estudiantes de grado y de maestrías y profesionales de diferentes áreas de conocimiento y de actuación, desarrollando como práctica internalizada y muy cuidada la real dimensión del concepto de trabajo en equipo interdisciplinario y democrático. Incluyen profesores de diversas áreas del conocimiento (Psicología, Ingeniería Civil, Terapia Ocupacional, Nutrición, Enfermería, Ingeniería de Materiales, Letras), estudiantes de la graduación de diversas carreras (Psicología, Ingeniería de Producción, Matemática, Terapia

[4] La siguiente información ha sido extraída de la página web de la INCOOP-UFSCar y de folletos de comunicación institucional.

Ocupacional, Ciencias Sociales, Ciencias Biológicas, Ciencias de la Información), estudiantes de post-grado (Ingeniería Urbana, Ingeniería de Producción e Ingeniería de Materiales) y profesionales externos (en Economía, Ecología, Psicología, Ciencias Sociales, Biología, Pedagogía, Arquitectura y Química).

El público prioritario al cual la INCOOP-UFSCar está dirigida es: Trabajadores sin empleo, informales, precarizados, ciudadanos de barrios de bajos ingresos y todos aquellos grupos de personas con necesidades especiales.

La INCOOP-UFSCar concentra su accionar atendiendo a sus principales objetivos:

- Divulgar y fortalecer la propuesta de Economía Solidaria.
- Proporcionar educación y la reeducación popular de todos los participantes del proceso.
- Incentivar la constitución, consolidación e integración de las cooperativas populares.
- Producir, diseminar y transferir conocimientos sobre cooperativas y Economía Solidaria.
- Capacitar multiplicadores para la actuación junto a los grupos cooperados.
- Promover la inclusión social y el desenvolvimiento humano de poblaciones históricamente excluidas.

Sus actividades se desarrollan bajo diversas áreas de actuación, tales como:

- Incubación de emprendimientos solidarios en diferentes actividades económicas.
- Investigaciones y estudios sistemáticos sobre aspectos de procesos de incubación, cooperativismo y Economía Solidaria.
- Asesoría y consultoría en el ámbito de la Economía Solidaria para otros agentes sociales.
- Formación y capacitación en economía solidaria, en particular en la enseñanza de grado mediante una cátedra ACIEPE – Actividad Curricular Integrada de docencia, investigación y extensión, ofrecida para estudiantes de las diferentes carreras de grado de la UFSCar.
- Economía Solidaria e inclusión de personas con capacidades diferentes.
- Emprendimientos solidarios en cadenas de residuos;

- Planeamiento, procesos de incubación y salud y trabajo, en el marco de la Economía Solidaria.

El contexto en que se desarrolla la experiencia de la INCOOP-UFSCar es el de Economía Solidaria, definida por ellos, como el conjunto de prácticas fundadas en relaciones de colaboración solidaria, inspiradas por valores culturales que ubican al ser humano como sujeto y finalidad de la actividad económica, desestimando la acumulación privada de riqueza y de capital. Asumiendo el principio formulado por Singer (2002): *"Acreditamos que uma outra economia é possível"*.

Se construye en un proyecto para la sociedad, como una forma de inclusión social y de promoción de una cultura solidaria. Las Incubadoras de Cooperativas Populares, orientan sus actividades a la construcción y consolidación del mencionado proyecto junto a los sectores excluidos de la sociedad.

La INCOOP–UFSCar participa en la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Red de ITCPs), que reúne a un conjunto de Incubadoras vinculadas de forma interactiva y dinámica, favoreciendo la transferencia de tecnologías y conocimientos. Las ITCPs son agentes de un proceso educativo para la cooperación y la autogestión, que se constituyen como proyectos, programas u órganos de las Universidades con la finalidad de dar soporte a la formación y a los desenvolvimientos de emprendimientos económicos solidarios, ya sean cooperativas populares u otras iniciativas económicas que se inspiran en los movimientos de Economía Solidaria.

II.3. La experiencia en la Universidad de la República - Uruguay[5]

El Programa Incubadora Universitaria de Emprendimientos Económicos Asociativos-Populares (INCOOP/UEC[6]) nace en la Universidad de la República del Uruguay (UdelaR), con el objetivo de contribuir a la consolidación y desarrollo de emprendimientos económicos populares autogestionarios, generando, combinando y potenciando saberes populares y universitarios.

---

5 La siguiente información ha sido extraída de la página web de la INCOOP/UEC.

6 La Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) constituye una de las unidades académicas del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la Universidad de la República (UdelaR), en Uruguay. En la misma confluyen diversas generaciones de docentes, estudiantes y egresados que buscan desarrollar conjuntamente la enseñanza, investigación y extensión, con el objetivo de aportar a la comprensión de los procesos asociativos y su realidad actual.

En este sentido, el trabajo se organiza en equipos interdisciplinarios de incubación. La incubadora es, fundamentalmente, un acto pedagógico de reconocimiento de saberes y construcción de viabilidad desde el apoyo mutuo entre los trabajadores universitarios y los trabajadores asociados en los emprendimientos.

El programa ha trabajado con emprendimientos productivos que involucra a personas desocupadas o trabajadores precarizados, para construir las condiciones de viabilidad socio-económica, en sus diferentes momentos de iniciación, consolidación y proyección.

La INCOOP/UEC desarrolla su estrategia de intervención a partir de los problemas que presentan las iniciativas económicas populares, tanto en las etapas de constitución como en la faz de consolidación de los emprendimientos.

Sus actividades se desarrollan en tornos a los siguientes objetivos:

- Generar y potenciar procesos autogestivos mediante la construcción y apropiación colectiva de saberes y herramientas pertinentes para la construcción de viabilidades, propendiendo a la autonomía e intercooperación de los emprendimientos.

- Desarrollar estrategias de formación política para la autogestión para todos los sujetos involucrados en el programa.

- Generar espacios de formación integral que habilite cambios en el modelo de enseñanza-aprendizaje y que permita la formación de sujetos comprometidos con la transformación de la realidad social e histórica que los rodea.

- Contribuir a la generación de estrategias metodológicas de intervención en el marco de extensión universitaria.

- Promover la generación y difusión de conocimientos sobre la ESyS dentro de la UdelaR.

La incubadora está organizada en las siguientes áreas:

- **área relacional y socio-jurídica:** Vínculos internos del emprendimiento y en relación al contexto en el que participa, sus condicionamientos, dinámicas grupales, marco regulatorio, estatutos, acuerdos, composición social, necesidades, capacidades y potencialidades de los integrantes y sus relacionamientos, organización del trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo.

- **área económico-contable-administrativa:** Funcionamiento, gestión y control del emprendimiento, los sistemas de registro, de producción, procesamiento y comercialización, análisis sectorial y de coyuntura para la proyección y el desarrollo del emprendimiento, su productividad, sus costos y eficiencia, su inserción en el mercado, sus condicionamientos y posibilidades.

- **área tecnológico-productiva:** La incorporación de valor agregado y el desarrollo de la innovación, la propuesta productiva y sus requerimientos organizativos, las capacidades existentes y requeridas; los procesos de planificación productiva, calidad y cuidado del impacto ambiental de las actividades productivas, la incorporación de tecnología y sus adecuaciones socio-técnicas.

Sus líneas de trabajo están circunscriptas en:

- Consolidación de los procesos de incubación y el procesamiento de la incorporación de nuevos emprendimientos: avanzar cualitativamente en los procesos ya desarrollados a partir de una mirada crítica sobre su metodología. Intensificar el énfasis sobre la formación de los trabajadores, desarrollar la fase de preincubación con mayor rigor diagnóstico y análisis de contexto, ser más propositivos en cuanto a las formas de agregar valor a la producción de los cooperativistas o a la identificación de nuevos negocios.

- Afianzamiento como programa plataforma a fin de permitir a los diferentes servicios universitarios concretar sus aportes, para que combinados con los de sus semejantes, puedan crear efectivos espacios de formación integral para los participantes en dichos procesos: estudiantes, docentes, egresados, trabajadores asociados. El programa reúne algunas condiciones que permiten desarrollar esa integralidad, puesto que en los procesos de intervención se constituyen ambientes donde la investigación, la enseñanza y la extensión se ven mutuamente interpeladas y el aprendizaje por problemas exige respuestas

creativas que no están dadas, que deben ser construidas a partir del intercambio de saberes y las búsquedas compartidas.

- Intensificación de los procesos de involucramiento y protagonismo de los trabajadores en el conjunto del programa: desarrollo de procesos de formación asociados, procesos de investigación-acción, participación de los trabajadores en actividades conjuntas, espacios para el aporte de los trabajadores y trabajadoras en la producción de conocimientos y en la promoción de nuevos emprendimientos y en la complementación social y productiva entre los mismos.

- Desarrollo de procesos de producción de conocimiento y de formación en la acción, concretando diferentes producciones académicas.

La INCOOP/UEC ha venido realizando actividades vinculadas a la Red de extensión, estrechando los vínculos con la Unidad de Extensión de Ingeniería, Ciencias Económicas, Ciencias de la Comunicación, Ciencias Sociales y Nutrición. Lo que se pretende es confluir en la creación de un espacio de formación e intervención para estudiantes y docentes de los diferentes servicios en articulación con los colectivos con que trabaja el programa.

Para la incubadora son fundamentales los trabajos de coordinación interinstitucional, los cuales se realizan activamente, tanto para atender solicitudes derivadas por instituciones públicas u organizaciones representativas del sector (FCPU[7], INACOOP[8], Canelones Cooperativo[9]), como para procurar líneas de financiamiento (BROU[10], Fondo Raúl Sendic[11], CND[12]), e integrar propuestas de capacitación para los trabajadores asociados a los emprendimientos (MTSS[13], INEFOP[14], UTU[15])

---

[7] Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay: es una organización de carácter gremial del Movimiento de Cooperativas de Producción, tiene entre sus prioridades el fomento y desarrollo del cooperativismo de trabajo.

[8] Instituto Nacional del Cooperativismo de Uruguay: tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.

[9] Programa de reactivación económica y creación de empleo a través del fomento del cooperativismo y la recuperación de empresas en el Departamento de Canelones, Uruguay

[10] Banco de la República Oriental del Uruguay: su misión es brindar servicios financieros accesibles a toda la población, estimular el ahorro y fomentar la producción de bienes y servicios contribuyendo al desarrollo productivo, económico y social del país.

El equipo de trabajo participa desde 2006 en eventos académicos nacionales e internacionales presentando la experiencia de la incubadora, logros, avances y dificultades de la misma, integrando como asociados la Red de Incubadoras Universitarias Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) de Brasil.

II.4 Lineamientos generales para generar una incubadora social en el marco de la Economía Social

El equipo de trabajo que impulsa la iniciativa de la primer Incubadora de vinculación tecnología productiva para emprendimientos colectivos populares en la UNL, determina como condiciones de base y esenciales para dar inicio al proyecto: lograr definir el alcance del trabajo a desarrollar como comunidad Universitaria y lograr la sensibilización de los actores involucrados. Sin embargo, en el contexto local, surge una urgencia previa que es recuperar la credibilidad como equipos de trabajo para con los sectores sociales involucrados. Para lograrlo, se requiere de diseños de políticas que motiven y comprometan aportes presupuestarios del estado (municipal, provincial y nacional) y desde la comunidad académica, ofrecer el compromiso de la transparencia, independencia y autonomía, que sostenga y brinde contenido y continuidad a esas políticas.

El grupo interdisciplinar sostiene firmemente que "otra economía es posible", está impregnado del optimismo histórico para materializar la responsabilidad concreta de generar las condiciones necesarias para transformar la realidad, desarrollando el trabajo colectivo desde el abordaje de la ESyS.

---

[11] Es una organización que tiene como fin apoyar a los emprendimientos productivos de los uruguayos que tienen mas dificultad para acceder al crédito.

[12] Corporación Nacional para el Desarrollo: tiene como misión brindar servicios a Ministerios, Intendencias, Entes y Empresas Públicas para la consecución de los objetivos de desarrollo del país mediante la excelencia de gestión con enfoque al ciudadano y responsabilidad social.

[13] Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: es la institución que permite generar y lograr políticas sociales y de relaciones laborales, garantizando el acceso integral a las prestaciones que correspondan, asegurar y mejorar la calidad de vida de los habitantes, brindar soluciones a sus demandas en trabajo, empleo y políticas sociales, asegurando en todos los ámbitos el tripartismo a nivel nacional.

[14] Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional: visión sistémica del fenómeno del empleo y del trabajo, relevando especialmente los intereses de los sectores empleador y trabajador, así como de los sectores de la población con mayor vulnerabilidad frente a la desocupación.

[15] Universidad del Trabajo del Uruguay: tiene como cometido ofrecer una educación científico-técnico-tecnológica profesional pertinente, de calidad, en concordancia con los lineamientos estratégicos nacionales en lo social y productivo.

Paul Singer (2002) considera que es importante entender que ni la desigualdad ni la competencia generalizada son naturales, resultan de la forma de organización de las actividades económicas, que se denomina "modo de producción". La Economía Solidaria es otro modo de producción, cuyos principios básicos son la propiedad colectiva y asociada del capital y el derecho a la libertad individual, cuyo resultado natural son la solidaridad y la igualdad y cuya reproducción exige mecanismos estatales de redistribución solidaria de la renta. En otras palabras, a menos que toda actividad económica fuese organizada en emprendimientos solidarios, siempre habrá necesidad de un poder público con la misión de captar parte de lo ganado por encima de lo considerado socialmente necesario para redistribuirlo entre los que ganan por abajo del mínimo considerado indispensable. (Azerrad, 2009)

> Boaventura de Sousa Santos (2002) nos muestra que las alternativas de producción neocapitalistas no son sólo económicas: su potencial emancipador y sus perspectivas de éxito dependen, en buena medida, de la integración que consigan entre los procesos de transformación económica y procesos culturales, sociales y políticos. El éxito de las alternativas de producción depende de su inserción en redes de colaboración y de ayuda mutua, donde los intereses individuales convergen a los universales trazando mapas para obtener soluciones alternativas (ya que la disminución de los intereses individuales sólo es posible con la disminución de los intereses de todos). La economía solidaria tendría potencial emancipador y sus perspectivas de éxito dependen en buena medida de la integración que consigan entre procesos de transformación económica y procesos culturales, sociales y políticos. Depende también de su inserción en redes de colaboración y de ayuda mutua (Da Silva, E. W.et.al, p.10)[16].

Coraggio (2007) sostiene que la interdisciplina implica un intercambio de saberes entre los portadores de cada disciplina, la construcción colectiva de lenguajes compartidos, de interfase entre los campos disciplinarios, donde, enfrentados a la realidad sobre la cual se debe intervenir, cada uno habla y propone sobre la realidad concreta tal como la ve desde sus saberes de diverso origen y, en particular, desde su experiencia, antes que desde su disciplina. Pero poner en marcha este proceso requiere condiciones político-institucionales que no están dadas a pesar de la crisis de las profesiones. Otra tarea política pendiente.

---

[16] La traducción del presente párrafo ha sido realizada por los autores de este artículo.

Es esencial para la consecución exitosa del Proyecto la formación de un equipo multidisciplinar que actúe en forma colectiva, con la articulación de diversos actores de nuestra sociedad, para lo cual se proponen como participantes de este desafío: docentes[17], jóvenes profesionales[18] y estudiantes[19]. Además, se cuenta con el apoyo de la Comisión de Jóvenes Graduados en Ciencias Económicas de Santa Fe, el Comité de Procesos Cooperativos e Iniciativas Económicas Asociativistas - Asociación de Universidades Grupo Montevideo (PROCOAS - AUGM), la Subsecretaría de Empleo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Santa Fe y la Subsecretaría de Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

Las ideas generales propuestas serían:

- Difusión e implementación de la ESyS más allá de los emprendimientos económicos, fortaleciendo las relaciones sociales solidarias y cooperativas, por sobre las relaciones puramente económicas, a partir de la cual las prácticas de solidaridad, cooperación, confianza, responsabilidad, etc. - internas a los emprendimientos - sean expandidas, modificando la dinámica de la comunidad local y facilitando los procesos de empoderamiento y gestión social.

- Conocimiento de las necesidades y posibilidades de esta región, para promover la formación de nuevos emprendimientos, la integración de las iniciativas mejorando, de esta forma, su calidad de vida.

- Procesos de producción de conocimiento para los actores sociales;

- Premisas éticas y personales compatibles con las exigencias establecidas por normas y con la lógica de la ESyS, que propone el protagonismo de las poblaciones

---

[17] Actualmente forman parte del equipo interdisciplinario docentes de diversas disciplinas de la Universidad Nacional del Litoral: Abogados, Psicólogos, Contadores Públicos Nacionales, Licenciados en Administración , Licenciados en Economía, Ingenieros en Sistemas.

[18] Actualmente forman parte del equipo jóvenes graduados de la UNL, profesionales de Abogacía y de Ciencias Económicas en carácter de adscriptos a los proyectos.

[19] Actualmente forman parte del equipo de estudiantes: de CPN, de Lic. en Economía; de Sociología;

implicadas, y empoderamiento de estas poblaciones por medio, también, del proceso de producción de conocimiento;

- Consistencia en la relación entre propuestas de producción de conocimiento (planes de estudio) y fundamentos teóricos sostenedores de estas propuestas

- Relevancia:

Desde un punto de vista social: beneficios previstos, quienes son los beneficiados directos e indirectos, en corto, medio y largo plazo;

Desde un punto de vista científico: qué laguna del conocimiento corresponde; qué contribución ofrece para el avance del conocimiento;

Desde un punto de vista histórico: justificativa para implementar estudio en el contexto histórico;

- Inserción de jóvenes en los emprendimientos solidarios existentes, generando compromiso y responsabilidad en sus inicios de actuación profesión.

Los resultados esperados para el final del proyecto, es la formación de una red de emprendimientos de ESyS, para atención prioritaria a las necesidades de la población local, de forma sostenible, con generación de renta, por medio del trabajo colectivo e iniciativas como:

- promoción del consumo ético, responsable y solidario
- promoción del comercio justo

III. Conclusiones

La realidad de la economía capitalista mundial actual con sus espacios de desigualdad intolerantes, nos lleva a pensar y debatir otra economía, la economía social y solidaria. La incubación social de emprendimientos solidarios puede ser un aporte altamente significativo en dicho camino y como repuesta a una sustentabilidad económica y social necesaria.

Los aspectos científicos que resultan claramente del estudio de las experiencias de la Universidad de Sao Carlos y de la Universidad de la República, ayudan a vapulear el prejuicio de que sólo es conocimiento válido aquel que se deja formalizar y la necesidad de resignificar la excelencia académica como herramienta para fortalecer una elite hegemónica. (Díaz, en Ibañez, 2006)

La universidad pública tiene el desafío de producir conocimiento significativo, tanto científico como social y al mismo tiempo formar profesionales para que se ocupen de diversos problemas de la mayoría de la población, considerando las necesidades del presente y del futuro. Comprometidos con la preservación de la biodiversidad en un ambiente natural, para la sostenibilidad y la mejora de la calidad de la vida de todos. Involucrados en promover la intervención en la realidad social y apuntalando la sostenibilidad política, económica, social, ambiental y cultural de la comunidad. En palabras de Boaventura de Sousa Santos "La resistencia debe involucrar la promoción de alternativas de investigación, de formación, de extensión y de organización que apunten hacia la democratización del bien público universitario, es decir, para la contribución específica de la universidad en la definición y solución colectiva de los problemas sociales, nacionales y globales." (2010, p.41)

En este marco, las líneas generales que podemos aportar, es la necesidad de la difusión, debate e implementación de la ESyS como propuesta más allá de lo económico exclusivamente, es decir, como forma de sociedad. A su vez tener el conocimiento claro de las necesidades y posibilidades de esta región de generar nuevos emprendimientos en este marco. Lograr una consistencia entre la producción del conocimiento en la universidad a través de la docencia, investigación y extensión y los fundamentos teóricos propuestos.

> Los esfuerzos grupales de autogestión y ayuda mutua merecen un proyecto político colectivo que integre simultáneamente:
>
> - a los usuarios directos de los Emprendimientos Colectivos Autogestionados
> - a las acciones integradas de enseñanza, investigación y extensión del claustro Universitario y

- a las acciones políticas de apoyo de los estamentos del Gobierno: Nacional, Provincial y Municipal.

> De lo contrario, en ausencia de esta política integradora se estarán desperdiciando los esfuerzos fragmentados de lograr las oportunidades de superación e integración a grupos que bajo el contexto actual están condenados a la marginalidad social y económica (Azerrad, 2009, 10).

Merleau-Ponty dice "Un revolucionario no se hace por la ciencia, se hace por la indignación" (Pérez Esquivel, 2011, 36). La indignación frente a las injusticias, el hambre, a la pobreza. Entonces, la pregunta es: ¿cómo hacemos para que la ciencia universitaria contribuya a desarrollar investigadores indignados y ávidos por resistir las injusticias?

Las metas del equipo interdisciplinario conformado, demandan un fuerte compromiso, esfuerzo y constancia. Si bien el desafío es significativo, la responsabilidad política, académica y profesional propician las condiciones para transitar este proceso de transformación.

IV. Bibliografía

Assandri, C., Dabezies, M. J., Matonte, C. y Sarachu, G. (2011): "Viabilidades en construcción: la fase de des-incubación y sus desafíos teórico-metodológicos" en *Revista Académica PROCOAS-AUGM* N° 1: 54-72.

Azerrad, M. R. (2009): "La experiencia de integración de extensión, docencia e investigación en la Universidad Federal de San Carlos en la formación de equipos de trabajo vinculados a la Economía Solidaria", *III Congreso Nacional de Extensión Universitaria. Santa Fe.*

Azerrad, M. R. (2011): "Herramientas de costos y gestión de la economía tradicional aplicables a las cooperativas de trabajo", en Edith Depetris Guiguet (compiladora), *Cooperativas de Trabajo: elementos básicos para su estudio*. Santa Fe, Argentina, Ediciones UNL.

Bergonsi Suely Soares, S., Lacerda, G. Biscaia de, (compiladores) (2007): *Cooperativismo, economía solidaría e inclusión social: métodos y abordajes*. Editora PROEC, Curitiba.

Coraggio, J. L. (2007) *Economía Social, Acción Pública y Política (hay vida después del neoliberalismo).* Ediciones CICCUS, 1° edición, Buenos Aires, Argentina.

Coraggio, J. L. (2011) *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital.* Ediciones Abya–Yala, 1° Edición, Quito, Ecuador.

Cortegoso, A. L. (2009): "Producción de conocimiento en el ámbito de la Incoop. UFSCAR". Power Point.

Cortegoso, A. L., Cruz-Souza, F., Ioshiaqui, S., Zanin, M. (2011): "Las incubadoras universitarias de economía solidaria en Brasil - un estudio de casos" en *Revista de Estudios Cooperativos* N° 106: 74-94.

Cortegoso, A., Zanin, M. (2009): "Economía Solidaria - Una otra Economía acontece: INCOOP-Incubadora Regional de Cooperativas Populares". Power Point.

Cortegoso, A. L., Zanin, M. (2009): "Incubadora Regional de Cooperativas Populares. Método de incubación y proyecto de desarrollo territorial". Santa Fe: IV Colóquio local – II Regional - I Foro de Economía Social UNL. Power Point.

Cortegoso, A. L., Zanin, M. (2009): "Incubadora Regional de Cooperativas Populares – Universidade Federal de São Carlos. Compromiso social y articulación enseñanza, investigación y extensión". Santa Fe: IV Colóquio local – II Regional - I Foro de Economía Social UNL. Power Point.

Cortegoso, A. L., Zanin, M. (2009): "Proyecto INCOOP de desarrollo territorial urbano y rural desde la Economía Solidaria: INCOOP-Incubadora Regional de Cooperativas Populares". Power Point.

Cortegoso, A. L., Zanin, M. et. al. (2009): "Método de incubação como referencial para atendimento a empreendimentos solidários: a experiência da Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar. http//:www.incoop.ufscar.br.". Power Point.

Da Silva, E.W. et. al.: “A solidariedades educa – Ações da universidade na economia solidária”.

Ibáñez, E. A. (2006). *El ABC de la Teoría del Caos. Su impacto educativo y las aplicaciones a las ciencias sociales.* Universidad Católica de Santa Fe, 1° edición, Santa Fe, Argentina.

Instituto Nacional de Cooperativismo – Universidade Federal de São Carlos, disponible en http://www.incoop.ufscar.br (consultado el 28 de agosto de 2012).

Programa Incubadora Universitaria de Emprendimientos Económicos Asociativos-Populares (INCOOP/UEC), disponible en http://www.extension.edu.uy/uec/incubadora (consultado el 2 de septiembre de 2012).

Pérez Esquivel, R. (2011). *Resistir en la esperanza.* Ediciones Ciccus, 1º edición, Buenos Aires.

Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO) N° 106 (2011)

Santos, B. de S. (2010): *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad.* Traduc. Mocada Cardona, R. Extensión universitaria. Universidad de La República – Ediciones Trilc, Montevideo, Uruguay.

Singer, P. (2002): *Introducción a la Economía Solidaria*. Fundación Perseu Abramo, 1° Edición, San Pablo, Brasil.

LA NORMA ISO 26000. DEL SIMULACRO DE LA RSE A LA EFECTIVIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Javier Flax[1]

Resumen

Las políticas neoliberales de mercados autorregulados condujeron al avasallamiento de derechos fundamentales de toda índole por parte de corporaciones económicas. Iniciativas fallidas como el Pacto Global, lanzado por el PNUD y la OIT, pusieron en evidencia que la corriente de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) constituye un mero simulacro, en la medida en que se pretenda realizar en un contexto global de responsabilidad limitada. Sin embargo, la RSE puede dejar de ser una mera cosmética para alinearse con una auténtica ética cívica global de mínimos compartidos que posibilite prevenir los impactos sociales y ambientales indeseables. En esa línea, presentaremos los avances en términos de principios operativos de responsabilidad social que se sustentan en los pactos internacionales de derechos fundamentales y se plasmaron en una iniciativa reciente: la Norma ISO 26000, para la cual el *principio de transparencia* y los derechos fundamentales a la información y a la libertad de expresión de todos, resultan una llave para el respeto, la protección y la promoción de otros derechos en el contexto de la globalización. De este modo, los pactos internacionales de derechos humanos y ambientales pueden orientar tanto a los gobiernos y a los ciudadanos, como a empresas y corporaciones, si pretenden ser auténticamente responsables social y ambientalmente.

I. Introducción

El 15 de septiembre de 2008, fecha de quiebra de Lehman Brothers, puede ser para el fundamentalismo del mercado (la idea de que los mercados dejados a su libre albedrío pueden proporcionar prosperidad y crecimiento) lo que fue para el comunismo la caída del muro de Berlín.

[1] Javier Flax es Doctor en Filosofía del Derecho (UBA), Profesor regular de Filosofía del derecho y Ciudadanía y Derecho y Economía de los Medios en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Profesor regular en la Universidad de Buenos Aires.

Los problemas de esa ideología eran conocidos antes de esa fecha, pero después nadie pudo defenderla de verdad. Con el colapso de los grandes bancos y las entidades financieras, el subsiguiente desbarajuste y los caóticos intentos de rescate, el período del triunfalismo americano ha terminado.[2]

Las políticas neoliberales de mercados autorregulados condujeron a abusos de diversa índole por parte de corporaciones económicas. En ese escenario, se avasallaron derechos fundamentales de toda índole. Frente a las desregulaciones y a la falta de capacidad de muchos Estados, el PNUD y la OIT lanzaron la iniciativa del Pacto Global, la cual pretendía que las empresas firmaran acuerdos sobre diez principios referidos a derechos humanos y ambientales y se abstuvieran de realizar prácticas corruptas. En nuestro país esos principios corresponden al orden jurídico positivo, por lo cual, un acuerdo al respecto consistía en solicitar que se cumpliera voluntariamente con aquello que es obligatorio. El fracaso del Pacto Global fue estridente y, a nuestro juicio, puso de manifiesto el absurdo de la corriente de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE), en la medida en que se pretenda realizar en un contexto global de responsabilidad limitada.

Sin embargo, la RSE puede dejar de ser una mera cosmética o un simulacro para alinearse con una auténtica ética cívica global de mínimos compartidos que posibilite prevenir los impactos sociales y ambientales indeseables. En esa línea, presentaremos los avances en términos de principios operativos de responsabilidad social que se sustentan en los pactos internacionales de derechos fundamentales y se plasmaron en una iniciativa de reciente aprobación: la Norma ISO 26000. En este contexto, el *principio de transparencia* y los derechos fundamentales a la información y a la libertad de expresión de todos, resultan una llave para el respeto, la protección y la promoción de otros derechos en el contexto de la globalización. De este modo, los pactos internacionales de derechos humanos y ambientales pueden orientar no sólo a los gobiernos y a los ciudadanos, sino también a empresas y corporaciones, si pretenden ser auténticamente responsables social y ambientalmente.[3]

---

[2] Stiglitz, Joseph, (2010) Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial, Buenos Aires, Taurus, p.264.

[3] Flax, Javier, (2010) “Las posibilidades de una ética cívica empresarial en la era de la globalización”, Cuadernos de Ética, vol.25, N°38, Buenos Aires. Publicado efectivamente en 2011. En el mencionado trabajo

II. La inviabilidad de la ética empresarial comprendida como RSE

Durante la avanzada neoliberal la ética empresarial asumió, en general, la forma de responsabilidad social empresaria (RSE), la cual debe considerarse inviable a priori, dado que si la ética empresarial se entiende en términos de responsabilidad empresaria, vivimos en un contexto de responsabilidad limitada en la que no alcanza con la buena voluntad de algunas iniciativas -como el Pacto Global- las cuales son condición necesaria, pero no suficiente para lograr revertir el deterioro social y ambiental.[4]

L**a** autorregulación voluntaria de las corporaciones es inviable en tanto las corporaciones se organizan bajo la figura jurídica de la responsabilidad limitada o, cuando forman sociedades anónimas, operan en terceros países cuya jurisdicción difícilmente los alcance. Para Joseph Stiglitz la responsabilidad social empresaria en un contexto jurídico de responsabilidad limitada es una suerte de contrasentido.[5] De allí la conclusión de Stiglitz:

> Como consecuencia de ello, y por importante que pueda ser, el movimiento RSE no es suficiente. Hay que complementarlo con una normativa más dura –dice Stiglitz-, y agrega: Las empresas realmente comprometidas darán la bienvenida a las regulaciones que refuercen

---

nos referimos más pormenorizadamente a la Norma ISO 26.000 y a las posibilidades que brinda para superar le ética empresarial meramente cosmética.

[4] Flax, Javier, (2008) "Del Pacto Global hacia una auténtica responsabilidad cívica empresarial, Buenos Aires, Revista Científica de la UCES vol.XII Nº1 (disponible en www.redunirse.org).

[5] Stiglitz, Joseph, (2006) "Para empeorar las cosas está la responsabilidad limitada, que, en esencia, define a las corporaciones. La responsabilidad limitada es una innovación legal muy importante y, sin ella, es muy probable que el capitalismo moderno no hubiera llegado a desarrollarse. Los inversores de las corporaciones con responsabilidad limitada sólo están en riesgo por la cantidad de dinero que han invertido en la empresa, y por nada más. Es distinto a lo que sucede con las sociedades, en las cuales todos sus miembros son responsables conjuntamente de las acciones de los demás. Si uno de ellos comete un error grave –por ejemplo, en el caso de una empresa auditora, dar su aprobación a los libros contables de una empresa cuando no debería haberlo hecho, es lo que Arthur Andersen hizo en el caso Enron-, entonces, en principio, todos los socios pueden ser acusados y perder no sólo lo que han invertido, sino sus casas, coches y ahorros, lo cual, posiblemente, les obligue a refugiarse en una declaración de bancarrota personal. La ventaja teórica de una sociedad de responsabilidad ilimitada es que cada uno de los socios cuenta con muchos incentivos para controlar a los demás, y que, sabiendo esto, la responsabilidad de los clientes tiene que aumentar. Pero cuando se trata de centenares de socios, la posibilidad de que cada uno controle a los demás disminuye, y los inconvenientes de la sociedad superan a las ventajas. De hecho, muchas empresas auditoras, que tradicionalmente se han venido constituyendo como sociedades, han modificado sus estatutos para convertirse en "sociedades de responsabilidad limitada", lo cual combina las ventajas fiscales de la sociedad con la protección que supone la figura de la responsabilidad limitada", en Cómo hacer que funcione la globalización, Buenos Aires, Taurus, p.249.

el código de conducta que apoyan en público porque las protegerán de la competencia desleal de las que no se suman a la misma política.[6]

Resulta claro que la propia lógica de desenvolvimiento capitalista se realiza en el marco de una nueva Ley de Gresham, la cual establece límites sistémicos que requieren que esas buenas intenciones se plasmen en marcos regulatorios. La Nueva Ley de Gresham, es una ley de tendencia de la economía, enunciada por John Gray, según la cual el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo.[7]

El mal capitalismo es calificado como tal por John Gray en tanto no se hace responsable social y ambientalmente, generando ventajas competitivas espurias para quienes no se hacen cargo de esos costos y los siguen considerando externalidades. De ese modo se tracciona la economía global hacia una pérdida de derechos previamente conquistados y a un deterioro ambiental crecientes. En consecuencia, aún en aquellos países que pretenden mantener el Estado de Bienestar, se ven obligados a políticas de ajuste para ser competitivos a nivel global, como puede verse actualmente en países europeos, cuyos propios partidos socialdemócratas están resignando de un día para el otro las conquistas sociales del Estado de Bienestar, construidas durante décadas, sin atinar a plantear un cambio en las reglas de juego globales.

En otras palabras, se requieren nuevas reglas de juego en el mercado mundial frente a nuevos fenómenos que las leyes de la economía clásica no previeron. Un problema sistémico, sólo se puede solucionar sistémicamente, mediante una convergencia de iniciativas que puedan revertir esa lógica autodestructiva.

Desde nuestro punto de vista, no se trata de volver a regulaciones propias del Estado elefantiásico, sino a regulaciones que permitan que los controles los ejerzan los propios consumidores. Si los ciudadanos se transformaron en meros consumidores –incluso del *marketing* político- se requiere que los consumidores devengan ciudadanos, eligiendo en el mercado aquellos bienes cuya producción les conste que se realizó respetando los derechos fundamentales sociales y en términos de desarrollo sostenible, es decir, de "desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones

---

[6] Ibíd., p. 256.
[7] Cf. GRAY, John Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global, Buenos Aires, Paidós, 2000, cf. p. 103 y ss.

futuras para satisfacer sus propias necesidades."[8] Para ello se requiere que accedan a la información sobre esos productos mediante certificaciones. Una de las fuentes inmediatas de información son los etiquetados sociales y ambientales. Si la norma ISO 14001 posibilita las certificaciones ambientales, la norma SA 8000 posibilita certificaciones de responsabilidad social.[9] Lo que se requiere es que los estados promuevan estas certificaciones, de modo tal que los consumidores dispongan de información para decidir. Pero también puede hacerse a través de la presentación de las empresas de un balance social y ambiental con total transparencia. En todo caso, lo que se requiere es disponer de información clara y oportuna para someterse al escrutinio de los afectados, como ampliaremos más adelante.

III. El principio de transparencia y las certificaciones

Hace algunos años el ingeniero Carles Ràfols Vaillès escribió un muy interesante artículo en el cual planteaba críticamente lo que a mi juicio son aspectos hoy por hoy inescindibles de la ética empresarial realmente existente: la ética es utilizada como una mera cosmética que sigue la lógica del NIMBY, *Not In My Back Yard* (no en mi patio trasero). A nuestro juicio resulta interesante que alguien que venía del campo empresarial planteara estas cuestiones, por constatarlas en las prácticas empresariales cotidianas.

Lo que se observa es que empresas que incumplen con la ley, hacen *lobbying* para que las regulaciones se ajusten a sus intereses, contaminan, explotan a su personal, no cumplen con sus obligaciones contratuales, etc., etc., luego presentan programas

---

[8] Si bien el término "sustentable" nos parece en este caso más adecuado que "sostenible", lo seguimos para estar en línea con la traducción oficial de la Norma ISO 26000.

9 Esta norma se refiere a un aspecto importante de la RSE, a saber, los derechos humanos básicos, particularmente los laborales. La certificación que cumple con esa norma y es emitida por un organismo de certificación ajeno a la empresa. La certificación es auditable y posibilita saber a clientes y consumidores que pueden confiar en que usted ha implementado los procesos internos necesarios para asegurar los derechos humanos básicos de sus empleados. Cabe destacar que quienes certifican, deben exigir su implementación a los demás integrantes de la cadena de valor, sean contratistas, proveedores u otros terceros, con lo cual se prevé que se vaya extendiendo la certificación. La norma fue creada por Social Accountability International (SAI) -una organización sin fines de lucro- y se basa en varias normas de derechos humanos internacionales existentes, entre ellas, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas** y la **Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la ONU**. La norma SA 8000 establece pautas transparentes, medibles y verificables para certificar el desempeño de empresas en nueve áreas esenciales: 1) **Trabajo Infantil;** 2) **Trabajo Forzado;** 3) **Higiene y Seguridad;** 4) **Libertad de Asociación;** 5)**Discriminación;** 6)**Prácticas Disciplinarias;** 7)**Horario de Trabajo;** 8)**Remuneración;** 9)**Gestión.**

filantrópicos hipócritas bajo el nombre rimbombante de iniciativas de responsabilidad social, cuando se trata de un mero uso publicitario para intentar revertir algo de su mala reputación corporativa.

Volviendo al artículo de Ràfols, lo interesante es que no se trata de una mera crítica a la mera presudofilantropía cosmética, acompañada con una invectiva moral para que los ímprobos realicen prácticas auténticamente éticas, sino que se trataba de una propuesta programática viable.

La sociedad de la información y de las comunicaciones no sólo posibilita la globalización de los mercados con sus ventajas y desventajas. Es una realidad que empresas multinacionales aprovecharon la movilidad de capitales para buscar mano de obra más barata y para explotar países necesitados de inversiones que hacen la vista gorda a prácticas predatorias con el ambiente; ni qué decir que fondos especulativos volátiles siguen haciendo estragos al crear productos derivados incobrables o al retirar súbitamente sus inversiones.

Pero ahora la posibilidad de aprovechar las TIC (tecnologías de la información y comunicación) ya está disponible para usuarios, consumidores y ciudadanos. Por eso Ràfols considera que así como antes se implementaron gradualmente y todavía de manera incompleta los círculos de calidad y las normas ISO de las serie 9000 y luego las normas ISO de la serie 14000 para el cuidado ambiental –de manera más incompleta aún- se requiere, como se le exige a los gobiernos, que las empresas se rijan por un "principio de transparencia" que Ràfols expresa del siguiente modo: "Si no puede explicar a tus inversores (o a tus empleados) qué hiciste en el despacho de X, entonces –sea lo que fuere- no lo hagas".[10] En rigor, por razons de economía, la fórmula no menciona a todos los afectados a los que se refiere Ràfols: inversores, trabajadores, pero también proveedores, clientes, consumidores, la comunidad local, la comunidad mediata y, particularmente los ausentes, es decir las futuras generaciones. Efectivamente, decisiones que se toman hoy pueden tener consecuencias que afecten durante siglos a varias generaciones y a su ambiente. La máxima de Ràfols nos recuerda al Principio de Publicidad de Emanuel Kant,

[10] Ràfols Vaillès, Carles (2007) "¿Ética en las empresas o empresas éticas? Avanzar en una implantación contradictoria", en Alcoberro, Ramón (coord.) Ética, economía y empresa, Barcelona, Gedisa, p.185.

según el cual “Pueden considerarse injustas aquellas acciones cuyos principios no soportan ser publicados”.

El planteo de Ràfols avanza en cuestiones operativas –como un buen ingeniero que es- de modo tal que sea posible homologar criterios de transparencia y se los pueda certificar, en el mismo sentido que se certifica la calidad a través de normas técnicas. ¿Significa esto reducir las norma éticas y jurídicas a normas técnicas? Rotundamente no. De lo que se trata es de construir indicadores que puedan presentar toda la información relevante de manera oportuna a todos los afectados.

IV. El derecho a la información como llave para la protección de otros derechos

Que las consecuencias de un emprendimiento económico -o de cualquiera- sean deseables o indeseables depende de unos estándares normativos o valorativos representados por aquellos derechos fundamentales reconocidos de manera universal. Pero recordemos que así como hay peculiaridades culturales a tener en cuenta, las prioridades entre valores y derechos no resultan perfectamente evidentes, aún en contextos culturalmente homogéneos. Incluso, los derechos fundamentales plantean difíciles equilibrios o la necesidad de determinar las prioridades de unos sobre otros en los denominados “casos difíciles”, es decir, cuando se producen conflictos entre derechos igualmente fundamentales. Determinar esas prioridades requiere recurrir a instancias suprapositivas de fundamentación en el nivel de la ética reflexiva, las cuales pueden determinar esas prioridades entre derechos fundamentales mediante algún instrumento de decisión que no sea discrecional, arbitrario o prepotente, sino fundado en los criterios representados por principios de justicia.

Para empezar, deben eliminarse las asimetrías de información, es decir, debe cumplirse el principio kantiano de publicidad o, en términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe cumplirse con respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión y a buscar, recibir y difundir información. Está claro que en el nivel público esto es responsabilidad del Estado, sea no ejerciendo la censura de ningún modo, sea protegiendo a la población de las asimetrías de información que generan los conglomerados multimedia, sea promoviendo la multiplicación de voces mediante el

acceso a la disponibilidad de medios de comunicación para organizaciones sin fines de lucro, por ejemplo. Por su parte, en el caso de la ética empresarial, por tratarse de actividades privadas con impacto público, se pretende que las empresas se hagan responsables social y ambientalmente sometiendo sus actividades al escrutinio público en aquellos aspectos relevantes y pertinentes que afectan el interés público.

En este último aspecto, Ràfols considera que el camino es la certificación. Del mismo modo que hubo iniciativas de certificación de calidad e iniciativas de certificación ambientales cuya implementación se extiende en los países del capitalismo avanzado, se requiere implementar certificaciones del tipo ISO basadas en derechos fundamentales. "El reto es asumir activamente esas Declaraciones, Pactos y Convenios en el contexto de la actividad empresarial. Las próximas normas ISO deberán ser de tipo ético."[11]

Para ser efectivas se requiere que se cumplan principios de transparencia e información –entre otros principios- de modo tal que sea posible verificar los datos del sistema de gestión ético y para que no se incurra en prácticas cosméticas o en la tentación NIMBY. Efectivamente, si las normas no se implementan de manera universal, lo que suele ocurrir es que se trasladan o se desplazan las industrias sucias y la explotación de la mano de obra barata a aquellos países que no tienen tales exigencias. En el caso de las normas ISO 14001 expresa Ràfols que "Potenciando normativas ecológicas se lograba, paradójicamente, que empresas obsoletas que nadie querría junto a su casa, se instalasen en lugares donde la legislación es más blanda y, a veces, inexistente. El tema NIMBTY está estrictamente vinculado al crecimiento de la conciencia ambientalista".[12] Pero esto no ocurre solamente por la falta de legislación, sino porque se hace la vista gorda y porque suele ocurrir que empresas del primer mundo acceden a negocios en países que necesitan capitales mediante el recurso al soborno trasnacional. Para que estas certificaciones tengan los efectos buscados se requiere, en primer lugar, crear los indicadores correspondientes para poder realizar las evaluaciones. En segundo lugar, se requiere que los mismos sean efectivamente implementados y, en tercer lugar, que sean implementados de manera global, sin dobles estándares.

---

[11] Ràfols, p.190.
[12] Ibíd. p.189.

V. La aprobación de la Norma ISO 26000 y las certificaciones

En la misma línea del planteo de Ràfols, la *International Organization for Standardization*, luego de más de cinco años de elaboración, con la participación de expertos de 90 países que representan a las diferentes partes interesadas (consumidores, gobiernos, industrias, sector de servicios, trabajadores, universidades, ONGs, etc.) aprobó el 13 de septiembre de 2010 la norma ISO 26000 de responsabilidad social que fue publicada en diciembre de 2010. En la redacción de la misma se buscó que se respetara el equilibrio entre países desarrollados y países en desarrollo y el equilibrio de género. Para estar normas se requiere la aprobación de al menos el 75% de los organismos normalizadores de cada país miembro. En este caso se obtuvo un apoyo del 94%. USA e India votaron en contra y se abstuvieron Alemania y Austria.

En el documento mencionado se aclara que esta norma tiene por objeto ser una guía orientadora para las organizaciones y no un instrumento de certificación. Sin embargo, tampoco descarta las certificaciones. Más aún, presenta en su Anexo I una serie de iniciativas de certificación para aquellas organizaciones que no sólo quieran incorporar de manera sistemática los principios de responsabilidad social, sino que además quieran auditarlos en las diferentes instancias de su organización y en su relación con todos los involucrados:

> Las organizaciones podrían utilizar iniciativas de responsabilidad social para buscar algunas formas de reconocimiento. Algunas iniciativas para la responsabilidad social son ampliamente reconocidas como base creíble para el reconocimiento público del desempeño o del cumplimiento, respecto de prácticas específicas o de asuntos específicos. La orientación práctica que ofrecen estas iniciativas para la responsabilidad social puede ir desde herramientas de autoevaluación hasta la verificación de terceros[13].

Sin dudas, la ISO 26000 es un instrumento importante en términos de lo que significa el escrutinio público en la era de la información:

[13] International Organization for Standandardization, Norma Internacional ISO 26000, 2010, Guía de responsabilidad social, Ginebra, p.92.

> La globalización, las mayores facilidades de movilidad y accesibilidad y la creciente disponibilidad de comunicación instantánea, hacen que los individuos y organizaciones alrededor del mundo encuentren cada vez más fácil conocer las decisiones y actividades de otras organizaciones, tanto cercanas como lejanas. Estos factores ofrecen la posibilidad a las organizaciones de beneficiarse del hecho de poder aprender nuevas formas de hacer las cosas y de resolver problemas. Esto significa que las decisiones y actividades de una organización están sometidas a mayor escrutinio por parte de una amplia variedad de grupos e individuos. Las políticas o prácticas aplicadas por las organizaciones en diferentes localizaciones, pueden compararse rápidamente[14].

Cabe destacar que se refiere a cualquier tipo de organización, sea privada, del tercer sector o estatal. En este caso, por ejemplo, aparece como un estándar elemental la *accountability* democrática, más allá de la legitimidad de origen que tengan los gobiernos.

VI. La Norma ISO 26000, la centralidad del Estado y la pseudo filantropía

En la ISO 26.000 se abordan cuestiones de responsabilidad social relacionadas con derechos humanos, medioambiente, prácticas laborales, asuntos de consumidores, participación activa y desarrollo de la comunidad. Pero, además, se tratan temas de salud, gobierno organizacional, prácticas de negocios justas y cuestiones atinentes a los consumidores, con lo cual se cubre la problemática del desarrollo sostenible y humano una manera más abarcadora e interrelacionada, atendiendo los intereses de todas las partes interesadas genuinas o *stakeholders,* y no sólo el interés de los accionistas.

En cuanto al hilo conductor de nuestro trabajo, el documento deja en claro que de ninguna manera puede concebirse la responsabilidad social en términos de mera filantropía, como suele hacerse en términos cosméticos: “Una primera noción de responsabilidad social se centraba en las actividades filantrópicas, como, por ejemplo, hacer obras de caridad. Materias tales como las prácticas laborales y las prácticas justas de operación surgieron hace un siglo o más. Otras materias, tales como los derechos humanos, el medio ambiente,

---

[14] Norma ISO 26000, p.6.

la protección del consumidor y la lucha contra el fraude y la corrupción, se han ido sumando con el tiempo, a medida que se les ha concedido mayor atención."[15]

Pero lo que resulta más interesante frente a los planteos cosméticos es que un principio fundamental de la responsabilidad social es el respeto a la legalidad, por más que conlleva obligaciones que van más allá de la legalidad y derivan de valores éticos ampliamente compartidos.[16] En consecuencia, "la filantropía no debería ser utilizada por una organización como sustituto de la integración de la responsabilidad social de la organización." Asimismo, se aparta de las concepciones neoliberales de los mercados autorregulados que parecían guiar iniciativas como el Pacto Global, según el cual se les pedía a las empresas que adhirieran a diez principios que corresponden al derecho positivo, en países como Argentina, o se incluyen en pactos internacionales. En nuestro país se daba el absurdo de que empresas se comprometieran a cumplir con la legalidad, cuando va de suyo que es su obligación.[17] Por el contrario, la ISO 26000 considera que el funcionamiento adecuado del Estado es imprescindible para el desarrollo sostenible, en tanto su papel es el interés público, para lo cual tiene el poder de crear y hacer cumplir las leyes. "El rol del Estado es esencial para garantizar la aplicación de las leyes y las regulaciones, con el fin de fomentar la cultura del cumplimiento de la ley."[18] Lo norma aclara que no pretende indicar qué es lo que se debería someter a regulación jurídica obligatoria, con lo cual, su elusión parece más una clara alusión a la necesidad de regulaciones sobre algunos de los aspectos sustantivos y procedimentales que trata.

VII. La Norma ISO 26000, el desarrollo sostenible y los derechos humanos

La norma ISO 26000 está elaborada en términos de desarrollo sostenible, atendiendo a sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. Si "el desarrollo sostenible consiste en satisfacer las necesidades de la sociedad respetando los límites ecológicos del planeta y sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de

[15] Ibíd., p.5.
[16] Ibíd., pp.7 y 8.
[17] Al respecto nos referimos en Flax, J. "Las limitaciones del Pacto Global: hacia una auténtica responsabilidad cívica corporativa", ya citado.
[18] ISO 26000, p.10.

satisfacer sus necesidades", las responsabilidades de las organizaciones consiste en maximizar su contribución al desarrollo sostenible.

La norma se funda explícitamente en los pactos internacionales sobre derechos fundamentales, tanto en el *Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos*, como en el *Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*, a los cuales agrega pactos posteriores referidos a la eliminación de todas las formas de discriminación racial, a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a la prevención y eliminación de la tortura y otras formas de tratamiento o castigo cruel, derechos de los niños, protección contra las desapariciones forzosas, derechos de las personas con discapacidad[19]. Si los estados tienen la responsabilidad de respetar, garantizar, proteger y promover todos los derechos fundamentales, las organizaciones tienen que respetarlos y, en algunos casos –dependiendo de los intereses de los involucrados- promoverlos. En ese y otros sentidos, la norma está elaborada para ser operativa, por lo cual incluye una serie de recomendaciones o sugerencias para su implementación y apropiación cultural por parte de las organizaciones, las cuales deberían incluir la formación en derechos humanos. Pero además de las recomendaciones considera que las organizaciones no pueden escudarse en el desconocimiento, por lo cual se plantea el concepto de *debida diligencia*, como veremos más abajo.

VIII. Los principios de la responsabilidad social

La Norma ISO 26000 propone siete principios generales de la responsabilidad social: 1-Rendición de cuentas; 2-Transparencia; 3-Comportamiento ético; 4-Respeto a los intereses de las partes interesadas; 5-Respeto al principio de legalidad; 6-Respeto a la normativa internacional de comportamiento; 7-Respeto a los derechos humanos.

No es nuestro objeto referirnos a cada uno de ellos en este trabajo. Pero sí consideramos que, aunque se dedica un apartado al comportamiento ético, los diferentes principios de responsabilidad social de esta norma constituyen orientaciones éticas. La transparencia y la rendición de cuentas son procedimientos requeridos por la ética en la

[19] Ibíd., p.25.

función pública, pero en este caso se refieren a cualquier organización. Se debería proporcionar información accesible, comprensible y oportuna sobre políticas, decisiones y actividades que puedan tener un impacto social o ambiental. Asimismo, hay que rendir cuentas de los impactos y aceptar el escrutinio público, así como asumir las responsabilidades por los errores, repararlos y tomar medidas preventivas para no repetirlos.

Se requiere identificar a las partes interesadas, las cuales no son solamente sus dueños, socios, clientes o integrantes, sino otros grupos o personas afectados por las actividades, políticas o programas de la organización, la cual debería reconocer sus derechos, conocer sus inquietudes y considerar sus puntos de vista, incluso cuando no fueran conscientes de cómo podrían ser afectados, se trate de proveedores, clientes, consumidores, habitantes, ausentes, es decir, las futuras generaciones.

En cuanto al comportamiento ético, además de mencionar valores como la honestidad, la equidad y la integridad en términos de respeto por las personas, los animales y el ambiente, considera importante la clarificación de los valores con los que se orienta la organización. Esto es interesante porque no se plantea –como suele ocurrir con la ética empresarial cosmética- la adopción de un código de ética enlatado o llave en mano que se guarda en un archivo y al poco tiempo se olvida. De lo que se trata es de que los miembros de la organización realicen un proceso comunicativo para identificarlos y luego expresarlos, siempre teniendo como referencia las normas de comportamiento ético reconocidas internacionalmente en términos de derechos humanos.

IX. El plano estrictamente ético: o debida diligencia o complicidad

Cuando nos referimos a los derechos fundamentales estamos hablando de valores. Pero en países como el nuestro, la Argentina, los dos espacios se intersectan en tanto esos derechos fundamentales se encuentran positivados como normas constitucionales, es decir, de nivel superior. Incluso podemos decir que en los últimos años hubo importantes avances en términos de derechos civiles, como la sanción de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que va más allá del respeto de la libertad de expresión para avanzar en

términos de protección y promoción del derecho a la información de todos los sectores sociales y no sólo de las empresas con fines de lucro o el Estado. Asimismo, hubo enormes avances en términos de Derechos económicos, sociales y culturales que se exhiben en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.[20]

Tampoco deben aprovecharse las organizaciones de los vacíos legales: "En situaciones en las que la ley o su implementación no proporcionan las salvaguardas ambientales o sociales adecuadas, una organización debería esforzarse por respetar, como mínimo, la normativa internacional de comportamiento."[21] O, "en situaciones donde los derechos humanos no se protegen, dar pasos para respetar los derechos humanos y no beneficiarse de esas situaciones."[22]

Las organizaciones también pueden encontrase frente a situaciones difíciles y de riesgo de algunos derechos humanos en las cuales no resulta claro el modo de proceder, sea por inestabilidad política, por catástrofes naturales, extrema pobreza, corrupción, etc. "Cuando se opera en ambientes en los que se presentan una o más de estas circunstancias, es probable que las organizaciones se enfrenten con juicios valorativos difíciles y complejos en cuanto a cómo deben comportarse. Aunque puede que no exista una fórmula o una solución sencilla, una organización debería basar sus decisiones en la responsabilidad primordial de respetar los derechos humanos, al mismo tiempo que contribuir a promover y defender el desarrollo global de los derechos humanos."[23]

Evidentemente, los "juicios valorativos difíciles y complejos" aluden a situaciones en las que pueden estar en conflicto derechos fundamentales, es decir, frente a lo que Ronald Dworkin denomina "casos difíciles" o Robert Alexy denomina "casos insólitos", como podrían ser conflictos entre el derecho a la información y a la privacidad o el derecho a la propiedad y el derecho a la alimentación y así. No existen fórmulas a priori para resolver estos casos, sino que remiten directamente al ámbito de la moral y a principios supralegales para dirimirlos en cada caso. Aunque en ordenamientos jurídicos como el nuestro, el principio de *favor debilis* es un criterio que debe tenerse en cuenta, es decir,

[20] Asociación por los derechos civiles, (2005) La corte y los derechos, Buenos Aires, Siglo XXI.
[21] Norma ISO 26000, p.14.
[22] Ibíd., p.15.
[23] Ibíd., p.28.

dirimir el conflicto normativo a favor del más débil cuando se trata de proteger a aquellos sectores menos favorecidos de aquellos más favorecidos o poderosos.

En cualquier caso, la norma no deja escapatoria en términos de omisión del respeto de los derechos humanos al establecer que puede existir complicidad legal o no legal. "En el contexto no legal, la complicidad deriva de las expectativas sociales de comportamiento en el sentido amplio. En este contexto, una organización podría considerarse cómplice cuando ayuda a otros a cometer actos condenables, que sean incoherentes o irrespetuosos con la normativa internacional de comportamiento, y que la organización, a través del ejercicio de la debida diligencia sabía o debía haber sabido que originarían impactos negativos sustanciales en la sociedad, la economía o el medio ambiente. Una organización también podría considerarse cómplice si permanece en silencio ante actos condenables o se beneficia de los mismos."[24] Por ello, la ISO 26000 establece tres tipos de complicidad, la complicidad directa, la complicidad beneficiosa y la complicidad tácita.

Pero también considera el procedimiento o principio operativo de "debida diligencia", la cual "es un proceso exhaustivo y proactivo llevado a cabo para identificar los impactos negativos sociales, ambientales y económicos, reales y potenciales, de las decisiones y actividades de una organización, con el propósito de evitar y mitigar dichos impactos".[25] Es decir, una organización no se puede excusar aduciendo desconocimiento y, menos aún, desresponsabilizarse por las consecuencias indeseables previsibles de sus acciones y actividades.

Como todas las organizaciones, las empresas no sólo deben cumplir con el principio de legalidad, sino que también deben respetar los derechos humanos consagrados por los pactos internacionales, de modo de tampoco pretender influir corruptamente para que la legalidad se acomode a sus intereses. La corrupción bajo la forma de soborno trasnacional es una de las prácticas más extendidas entre las empresas de los países más desarrollados para obtener negocios en los países en desarrollo[26]. La ISO 26000 condena las diferentes formas de corrupción en tanto "abuso de un poder otorgado, con el objetivo de obtener una

[24] Ibíd., p.29.
[25] Ibíd., p.77.
[26] Cf. Transparency International, Índice de fuentes de soborno, Informe 2008.

ganancia privada (…) Los ejemplos de corrupción incluyen sobornos (solicitar, ofrecer o aceptar un soborno en efectivo o especie) que involucren a funcionarios públicos o personas del sector privado, conflicto de intereses, fraude, blanqueo de dinero, desfalco, ocultación y obstrucción a la justicia y tráfico de influencias."[27] Asimismo tiene en cuenta las consecuencias para la economía, el ambiente, los derechos humanos y los procesos políticos. Por ello muestra los modos de prevenir acciones corruptas por parte de las organizaciones.[28]

X. Para concluir…

Queda claro que, desde la aprobación de esta norma, ya resulta inaceptable que actores calificados se hagan los distraídos y sigan sosteniendo un discurso funcional y cosmético de la responsabilidad social empresaria en términos de mera filantropía. Queda claro también que la ética empresarial es más necesaria que nunca y que están dadas las condiciones para su realización. Si el "se debe" supone el "se puede", hoy existen los instrumentos que permiten viabilizar estándares de manera universal, para evitar efectos indeseables previsibles, sociales y ambientales. Mediante la construcción de información y el acceso a la información todos los involucrados pueden conocer sus derechos, saber qué hacer o dejan de hacer las organizaciones públicas. De este modo, los afectados pueden constituirse en actores y actuar en consecuencia.

Bibliografía

Asociación por los derechos civiles, (2005) *La corte y los derechos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

[27] Norma ISO 26000, p.53.

[28] En Flax, Javier "El soborno trasnacional como obstáculo para la democracia constitucional", en Wester, J. (Ed.) Bien común en sociedades democráticas, (2011) Ediciones del ICALA, Río Cuarto, mostramos que la corrupción es un obstáculo para la democratización de la democracia y una de las causas de la reproducción de la desigualdad social. El soborno trasnacional conduce a la captura de los estados por parte de empresas de países exportadores de corrupción, como queda demostrado en documento de organizaciones internacionales como Transparency International o el PNUD. Aunque comenzaron a construirse instituciones globales para combatir el soborno trasnacional, es muy bajo el nivel de cumplimiento por parte de los países del capitalismo avanzado que siguen obteniendo ventajas competitivas espurias de este modo.

Flax, Javier, (2008) “Del Pacto Global hacia una auténtica responsabilidad cívica empresarial, Buenos Aires, *Revista Científica de la UCES* vol.XII Nº1 (disponible en www.redunirse.org).

Flax, Javier, (2010) “Las posibilidades de una ética cívica empresarial en la era de la globalización”, Cuadernos de Ética, vol.25, N°38, Buenos Aires.

International Organization for Standandardization, Norma Internacional ISO 26000, 2010, *Guía de responsabilidad social*, Ginebra, p.92.

Ràfols Vaillès, Carles (2007) “¿Ética en las empresas o empresas éticas? Avanzar en una implantación contradictoria”, en Alcoberro, Ramón (coord.) *Ética, economía y empresa*, Barcelona, Gedisa, p.185.

Stiglitz, Joseph, (2010) *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Buenos Aires, Taurus, p.264.

ALIMENTOS Y PUJA DISTRIBUTIVA EN UNA ECONOMÍA EN CRECIMIENTO. EL CASO DE LA YERBA MATE

Juan Cruz Contreras[1]

Resumen

El periodo de crecimiento económico iniciado en 2003 ha dado lugar a diferentes modalidades de lucha por la apropiación de ese excedente. Este proceso presenta un escenario que debe ser actualizado a raíz de los enormes cambios estructurales que dejó el huracán neoliberal iniciado en 1976 y finalizado abruptamente en 2001. Entre esos cambios, destaco la brutal concentración del capital industrial, particularmente en el sector alimentario, junto con la creciente extranjerización en la posesión de los medios de producción. El otro elemento central en este sentido es el cambio en las modalidades e intensidades de las políticas públicas impulsadas desde el Estado. En este contexto, a partir de 2004, los trabajadores organizados y los sectores populares en general recuperan parte de sus conquistas y capacidad de disputa frente al capital que opera en el país. Pero desde 2009, ese proceso la puja distributiva se ve en parte limitado por aumento del precio de los alimentos, encolumnado en la concentrada estructura económica heredada del neoliberalismo. El artículo se propone analizar la evolución reciente del sector alimentario en un contexto de crecimiento económico y puja distributiva y eventualmente discutir algunas alternativas, haciendo hincapié en el caso del desabastecimiento, aumento de precios y negociación la cadena de producción y distribución de la Yerba Mate a comienzos de 2012.

[1] Licenciado en economía política. Mail: cruz19792000@yahoo.com.ar

La economía como un sistema conformado por otros subsistemas

"La economía" o "el mercado" son abstracciones teóricas demasiado generales, surgidas e instaladas en el sentido común y la academia a través de las usinas de pensamiento neoclásico que dominaron la escena pública durante la etapa de neoliberal inaugurada con el sangriento golpe militar en marzo de 1976. El proceso económico, político, social y cultural iniciado el 25 de mayo de 2003 con la asunción a la presidencia de Néstor Kirchner (NK) comenzó paulatinamente correr el velo de "la economía y los mercados" dando lugar a reorganización del proceso de acumulación y a nuevas formas en la lucha por la apropiación de la riqueza generada en el país. Esta serie de transformaciones pueden ser interpretadas desde la perspectiva que entiende a la economía como un sistema de disputa entre diferentes sectores de la sociedad, en el cual se identifican tres actores principales: la economía del capital (dividible en "formadores" de precios y "tomadores de precios"), la economía popular y la economía pública o estatal (Coraggio, J.L. 2010, Dieguez, R. 2011). Estos tres subsistemas componen un mismo sistema, el sistema económico.

Partimos caracterizando la economía argentina como un escenario en el que conviven empresas altamente concentradas, empresas de alcance local, mercados fuertemente "cartelizados", intervenciones estatales consolidadas en determinados sectores, subsidios en diferentes áreas claves[2] y sectores con alto grado de informalidad y escala económica más reducida.

Esta caracterización puede corresponderse desde una mirada histórica como una economía periférica y con un desarrollo industrial aún incompleto y dependiente, que atraviesa desde 2002 un consolidado periodo de crecimiento a tasas altas, sosteniendo superávit doble y con fuertes medidas de inclusión social no solo a través de los mecanismos clásicos de mercado laboral, sino también formas nuevas de inclusión especialmente a través de la Asignación Universal por Hijo.

A esa economía semi-industrial y con saludables indicadores macroeconómicos, se

2 Destaco principalmente el tipo de cambio protegido, los subsidios al transporte público y al sector servicios: electricidad, gas, agua potable, combustibles y también los medicamentos.

la puede mirar más detenidamente y caracterizar su dinámica dentro de un sistema en el que conviven los tres subsistemas mencionados; economía del capital, economía popular y la economía pública. En este esquema de subsistemas, el subsistema de la economía del capital predomina sobre la economía popular y la economía pública, en cuanto a la capacidad de organización del sistema y por lo tanto en la imposición de sus intereses y sus valores.

El subsistema de la economía "del capital" refiere a las unidades productivas que pertenecen a circuitos económicos o mercados, donde "la competencia" entre diferentes agentes puede ser muy fuerte o al contrario, puede que no existan instancias de competencia sino de acuerdos fijados entre posiciones dominantes, sean monopolios u oligopolios. De este modo la economía del capital se puede a la vez subdividir entre actividades dominadas por los capitales concentrados que tienen la capacidad de "formar precios" y constituyen los denominados sectores monopólicos u oligopolios. En general la concentración económica responde a la mayor escala (cemento, acero, fertilizantes, por ejemplo) aunque existen otros casos en los que la concentración de la oferta no responde necesariamente a condiciones de la escala (alimentos frescos, lácteos, carnes, alimentos secos, determinados medicamentos) En el caso de la economía argentina podemos identificar varios sectores económicos que responden a la dinámica cuasimonopólica:

- Leche fluida: 2 empresas concentran el 66% del mercado (Sancor y Danone).
- Chapa laminada en caliente: 1 empresa concentra el 84% del mercado (Siderar).
- Chapa laminada en frío: 1 empresa concentra el 99% del mercado (Siderar).
- Hierro redondo: 4 empresas concentran el 72% del mercado (Acindar, Bonelli, Siper, Acerbrag).
- Cemento: 4 empresas concentran el 100 % del mercado (Loma Negra, Minetti, Avellaneda y Petroquímica Comodoro Rivadavia).
- Fertilizantes: 2 empresas concentran el 79% del mercado (Profertil y Petrobas).
- Petroquímica Etileno: 3 empresas concentran el 100% del mercado (PBB Polisur,

Petrobras y ICI Argentina).

- Pan lactal: 2 empresas concentran el 89% del mercado (Fargo y Bimbo).
- Galletitas: 2 empresas concentran el 78% del mercado (Danone y Arcor).

Muchas de estas empresas o consorcios han consolidado su posición dominante durante la etapa neoliberal (1976-2002) ya sea merced a su integración vertical y horizontal y/o a la asociación con capitales extranjeros. Adicionalmente, a la concentración económica vino acompañado por una fuerte extranjerización; se considera actualmente que de las 500 empresas más grandes que operan en el país alrededor del 80% poseen mayoría accionaria actores foráneos.

Por su parte, las actividades comerciales ligadas a estas cadenas de valor o circuitos económicos sostienen sus márgenes de utilidad dependiendo del resto de la cadena. En este subsistema prima como valor y como práctica para sobrevivir la competencia entre sí de los capitales participantes, que condicionan al resto de actores y la imponen como una condición para el sostenimiento de cada una de las empresas participantes.

Incluso podemos distinguir al interior del subsistema del capital, otra parte del mismo dominado por las empresas "tomadoras de precios", las cuales responden a la misma lógica de generación de ganancias, pero que, a diferencia de las empresas del subsistema monopólico, no pueden decidir sus precios finales y conforman mercados o circuitos económicos más cercanos a la competencia, mediante diferentes mecanismos (Dieguez, R. 2012). En este susbsistemas se ubican tanto las denominadas Pymes e incluso empresas medianas, junto con cooperativas de trabajo y empresas recuperadas.

Por su parte el subsistema de la economía popular engloba a:

Principalmente los trabajadores, vendedores de su fuerza de trabajo en general, ocupados, semiocupados o desocupados.

Algunas actividades económicas, incluidas las que se organización como "producción simple de mercancías" de tipo artesanal, proto-industrial y comerciales de baja escala, protegidas por el tipo de cambio, por la regulación estatal y en general en

condiciones de informalidad.

También se incluye todo a la gama de actividades de reproducción de los sectores populares que mediante la autogestión producen bienes y servicios para proveerse de los elementos que el mercado ni el estado facilitan.

Tenemos entonces que dentro de la economía popular se incluyen: unidades domésticas de trabajadores, cooperativas de trabajo urbanas, cooperativas de servicios urbanas y rurales, empresas recuperadas, emprendimientos familiares y asociativos y diversas formas de auto-organización popular para la reproducción de su existencia.

En este subsistema además de la competencia, existe la cooperación; si bien la competencia subordina y condiciona las prácticas "hacia afuera", existen relaciones mediadas por la cooperación. Aún así la tensión entre cooperación entre competencia no está resuelta.

Es interesante destacar la heterogeneidad del sector y sus rasgos comunes; se trata de las actividades excluidas por "el capital" (como representación de las unidades productivas que conforman el núcleo de acumulación del proceso económico) porque no generan renta/ganancia y porque la reproducción de estos sectores no dificulta ni pone en riesgo el proceso de acumulación de capital del subsistema de la economía monopólica ni la concurrencial. Entonces esta suerte de exclusión o marginación basada en la reproducción incompleta de los bastos sectores de la sociedad dio lugar a la emergencia de diferentes actividades autoorganizadas por los sectores excluidos.

Por su parte la economía pública son los diferentes modos en que el Estado interviene sobre los sectores de la economía del capital y la economía popular, o sea que incluye la producción y provisión directa de bienes y servicios como la regulación y redistribución de los flujos económicos. Se refiere también a cómo acciona el Estado nacional, provincial y local, en tanto parte de la economía, a través de: la inversión y gasto publico, las transferencias, programas, infraestructura, el cobro de impuestos, la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.) (Coraggio, J.L.)

Enfocar la cuestión del Estado o la economía pública desde este lugar nos permite pensar el accionar del mismo con cierta autonomía relativa. En esta misma línea Dieguez (2011) afirma:

Es por eso que como agente económico social, opera con una autonomía relativa. Ni es, como se pretende desde algunas corrientes del pensamiento político "el gerente" de la clase dominante, ni como se lo pretende desde otras, un actor independiente, resultado del más puro pluralismo y representante de lo que suele denominarse como "bien común".

En términos generales, puede decirse que la lógica de la actuación del estado en la economía está dada por dos elementos esenciales: garantizar la acumulación ampliada del capital, en términos amplios "las condiciones generales de la producción capitalista" y al mismo tiempo garantizar la legitimidad que garantiza la gobernabilidad, teniendo en cuenta que esa legitimidad no sólo ha de buscarla actuando entre los intereses contradictorios propios de la sociedad de clases, sino también entre los intereses contradictorios que existen dentro de la propia clase dominante, en este caso la clase de "los propietarios".

Así como la lógica que motoriza a los centros privados de acumulación es la de la acumulación ampliada del capital, sostenemos que la lógica que motoriza al estado es la acumulación ampliada del poder que le permite obtener los dos objetivos mencionados en el párrafo anterior.

Pensando el Estado y sus intervenciones públicas contemplando la existencia de una autonomía relativa haré una aproximación al proceso económico y político iniciado en 2003 denominado "kirchnerismo", para luego analizar el proceso inflacionario iniciado luego de la brusca devaluación de 2002.

El proyecto kirchnerista: crecimiento económico, inclusión social y reconfiguración de la pelea por la apropiación del excedente económico

Luego de las trágicas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, cae el gobierno de De la Rúa y con él terminan 10 años de tipo de cambio fijo y de modo más amplio, culmina el proyecto neoliberal iniciado con la genocida dictadura del 76. Entre la dictadura, el menemismo y la fallida experiencia de la Alianza, destruyeron una buena parte de los avances y conquistas conseguidas por los trabajadores y sectores populares durante la etapa de industrialización y redistribución progresiva del ingreso de mediados del siglo pasado. En el derrotero iniciado el 24 de marzo de 1976 y culminado con la asunción de Néstor Carlos Kirchner el 25 de mayo de 2003, se consolidó una sociedad excluyente en lo social,

concentrada y dependiente en lo económico y acéfala de una conducción política que impusiera un camino propio. La implosión del proyecto neoliberal en 2002 dejó un país arrasado, con 50% de pobreza, 40% de indigentes, más de 20% de desocupados, gran parte de las industrias nacionales quebradas, el BCRA prácticamente sin reservas, el sistema bancario sin vínculos con el sistema productivo y sin capacidad de captar el ahorro nacional y un Estado desguazado y sin mucha capacidad de intervención en la disputa por la apropiación del excedente.

Iniciado en 2003 el kirchnerismo, como modelo económico particular y como proceso político y cultural diferente al menemismo, construye poco a poco una serie de ordenamientos en la economía que provoca un quiebre con los modos de acumulación y legitimación de casi 40 años de neoliberalismo.

El proyecto económico iniciado por NK en 2003 tuvo como principales ejes las siguientes políticas económicas las siguientes:

El kirchnerismo hereda de la transición Rodríguez Saa-Duhalde un tipo de cambio real cercano a 2,80 pesos por dólar. La traumática salida de la convertibilidad, había obligado a los diferentes gobiernos de emergencia entre diciembre de 2001 y mayo de 2003 a tomar algunas medidas que tendieran a reorganizar el proceso de acumulación de una manera medianamente ordenada. La inviabilidad de continuar con el tipo de cambio fijo fue uno de los condicionantes principales, pero dada la inmensa crisis de representación política, los escalofriantes indicadores de pobreza, indigencia y desempleo también obligaron a implementar diversos programas de ayuda y contención, como por ejemplo los Planes de Empleo “Jefas y Jefes de hogar Desocupados”.

Finalmente, la débil transición duhaldista debió llamar a elecciones anticipadamente para sus planes, luego del ensayo de la opción represiva sobre “la protesta social” que terminará con las muertes de Kosteki y Santillán a mediados de 2002.

En este contexto económico, político y social, se desarrollaron la campaña electoral a la presidencia y las elecciones presidenciales primarias. Luego de que Menem decidiera no presentarse a la segunda vuelta, entró en escena el kirchnerismo, y pese a contar con el duhaldismo como sostén político inicial, rápidamente desplegó una serie de medidas

económicas y políticas tomando distancia de las diferentes corporaciones (económicas, financieras, políticas, sindicales, mediáticas, etc.) que le permitieron reorientar el sistema económico y lograr una alta aprobación de su gestión de gobierno.

Entre las medidas económicas más destacadas, contamos:

El sostenimiento de un tipo de cambio flotante, administrado desde el Estado.

El desendeudamiento y distanciamiento del FMI.

Imposición de retenciones a las exportaciones de diferentes productos primarios

Política fiscal expansiva y aumento de la inversión pública.

Política tributaria progresiva

Redistribución progresiva del ingreso

Sostenimiento del mercado interno

Estos ejes o lineamientos generales en materia de política económica, están a asociados a otros mecanismos y/o resultados de este proceso.

1. El crecimiento ininterrumpido durante casi 10 años a "tasas chinas"
2. El proceso de reindustrialización
3. Creación de más de 3,5 millones puestos de trabajo directos
4. Fuerte proceso de inclusión social (nuevo régimen jubilatorio, AUH)
5. Aumento de la participación de los trabajadores (distribución primaria del ingreso)
6. Aumento del Gasto/inversión pública (distribución secundaria del ingreso)

Entre los logros más importantes logrados a través de estas medidas se destacan la reducción de la pobreza e indigencia, especialmente comparada con los picos de 2002, la reducción del desempleo abierto y del subempleo. El empleo creado por las numerosas fábricas empresas y comercios que revivieron después del ahogo neoliberal y la recesión de

1998-2002, el aumento de las reservas del BCRA y el sostenimiento del superávit doble, tanto externo como fiscal.

Cambio económico estructural

En principio se puede constatar un cambio en los ganadores y perdedores del sistema económico: pierden las privatizadas y las actividades netamente financieras. Ganan las empresas ligadas a la economía real, al mercado interno, pero también el comercio, y especialmente las actividades primarias. Los bancos y aseguradoras luego de superar el rechazo y desconfianza heredados del Corralito del 2001.

Pero de un modo más general, el cambio en la estructura económica iniciado en 2003 no solo remite a un cambio en "los ganadores y perdedores" dentro del subsistema de la economía del capital. No se trató solo de un reacomodamiento al interior de las fracciones de capital dominante, de un cambio en las márgenes de ganancia del capital ligado a actividades especulativas a las productivas o de las privatizadas y de servicios a las actividades productivas. El kirchnerismo revierte en la práctica la idea que "la economía la manejan únicamente los intereses de los actores privados" si bien la lógica de la acumulación sigue vigente evidentemente en tanto siguen predominando las relaciones capitalistas. Pero lo que el kirchnerismo logra es la instalación del Estado o la economía pública en el centro de la escena económica; la regulación del sistema de acumulación pasa a estar fuertemente condicionado por la intervención estatal, con el objetivo de garantizar el crecimiento con inclusión social. Para ampliar esta idea describiré las partes más salientes en este sentido del proceso económico iniciado en 2003.

Cambio en las formas de intervención de la economía pública: En la etapa previa (1976-2002) el ordenamiento del proceso económico lo resolvían los actores económicos ("el mercado", categoría abstracta si las hay) y sus diferentes fracciones y el resto de los actores (los trabajadores sindicalizados, los sectores populares, fracciones del capital derrotadas, las diferentes instancias del estado) se subordinaban a los resultados de esa disputa. En cambio, en la etapa iniciada en 2003 el estado retoma su autonomía relativa (para más detalles ver Godio, J. 2008) y recompone su capacidad de intervención en la disputa por la apropiación del excedente económico. La propia propuesta de sostener una

redistribución del ingreso (lograda con las paritarias, AUH, nuevos jubilados y pensionados, obra pública, etc.) requiere la presencia de un Estado que medie entre los que luchan por apropiarse de ese excedente generado.

Este proceso de intervención tuvo un primer periodo (2003-2008) de recomposición y reorganización del funcionamiento de las instituciones y lógicas básicas de la acumulación; restituir la confianza en la dirigencia política, en el sistema bancario, en las entidades representativas en general (gobernabilidad). Aquí el gobierno kirchnerista contó el apoyo tanto de los principales actores del capital como de los trabajadores: el bien común parecía algo pasible de ser logrado; el crecimiento económico (acumulación).

El estado recomponía también su capacidad de intervención en el escenario de disputa mediante mecanismos ya conocidos: paritarias, seguimiento de precios máximos, tipos de cambios diferenciales, eficiencia en la política fiscal, etc. Las intervenciones del estado eran aceptadas por las grandes corporaciones que habían recuperado el mercado interno y se les abrían mercados internacionales al calor de un tipo de cambio que protegía de la competencia externa y promovía las exportaciones. Las grandes ganancias obtenidas por las empresas dejaban en un segundo plano su rechazo a dichas intervenciones.

Los problemas se suscitaron cuando las corporaciones consideraron, intuyeron, que ya estaban recompuestos los mecanismos de la acumulación (gobernabilidad-paz social, estabilidad macroeconómica) y a su entender el estado debía retirarse y volver a las intensidades y modalidades de intervención reinantes en el menemismo y la Alianza. Esta idea o hipótesis explica el bajo nivel de reclamos y de conflictividad entre el primer gobierno kirchnerista y la "comunidad de negocios"[3].

Pero una vez que el kirchnerismo construyó su propio poder político, enfrentando y derrotando al duhaldismo y menemismo residual, profundizó el proyecto neodesarrollista con fuerte presencia del estado. Esto desencajó a las grandes corporaciones económicas si bien mantuvieron en general buenos márgenes de ganancias, tuvieron que resignarse a que el estado intervenga en diferentes ámbitos que creían destinados únicamente a ser manejados por los "privados", por la economía del capital.

Así el gobierno, ya con Cristina Fernández de Kirchner (CFK) como presidenta,

---

[3] Ver por ejemplo, declaraciones del titular del Grupo Techint, Paolo Rocca en 2012: http://www.lanacion.com.ar/1505511-rocca-muy-duro-con-el-gobierno-a-partir-de-2008-perdio-el-rumbo http://www.ieco.clarin.com/economia/Criticas-Paolo-Rocca-politica-industrial_0_768523217.html

intervino -con diferente éxito- en la determinación de las ganancias de los diferentes sectores económicos, como lo demostró el intento de implementar las retensiones móviles sobre la soja en 2008. No conforme con esa fallida experiencia, el gobierno lanzó jugadas más osadas aún y atacó los privilegios de la corporación mediática ("Ley de Medios"), recuperó para el estado el manejo de los fondos de pensiones (de las AFJP al ANSES), recuperó recientemente la mayoría accionaría de la empresa energética más importante que supo tener el país (de Repsol S.A. a YPF), además de otras conquistas de menor envergadura (Aerolíneas Argentinas, Aysa, etc.). En otras actividades con ganancias extraordinarias (aseguradoras, mineras y petroleras) hubo luego del triunfo electoral de 2011, fuertes **medidas de regulación,** pero sin participación estatal. Incluso este mismo tipo de medidas se tomaron con todas las empresas en las que las AFJP tenían acciones que pasaron al poder estatal en los Fondos de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que maneja el ANSES.

Algunos de estos sectores poseen "rentas extraordinarias" incluso en el sentido ricardiano del término y eso actuó como un precipitante de la decisión. Otros sectores son considerados estratégicos para el desarrollo nacional más allá de las ganancias que tenga la actividad, como los medios de comunicación o la intercomunicación aérea del territorio en un país prácticamente sin líneas de ferrocarriles a nivel federal.

Los sectores sobre los que el proyecto kirchnerista ejerció la mayor presión e intervención fueron:

7 Energía (YPF)

8 Alimentos (la resolución 125)

9 Medios de comunicación (Ley de Medios)

10 Ahorro nacional (AFJP al ANSES)

El manejo o al menos capacidad de intervención leve, en estos sectores estratégicos es indispensable para la profundización del proyecto nacional. El objetivo de esas intervenciones en la esfera económica fue claro: consolidar la independencia económica del estado. Uno de los ejes macroeconómicos fundamentales del proyecto iniciado en 2003 ha

sido el sostenimiento de los superávit comercial y fiscal, exportar más de lo que importamos, recaudar más de lo que se gasta. El proceso de desendeudamiento permitió además que las erogaciones en materia de deuda también disminuyeran significativamente. La quita del capital de la deuda renegociada en el gobierno de NK y más recientemente el pago de los Boden 2012 en el gobierno de CFK, han permitido liberar al gobierno de las presiones e intervenciones de los organismos de crédito y sostener la cuenta de capital sin sobresaltos.

A su vez, la propia dinámica del crecimiento va acrecentando la necesidad de dólares para sostener ese proceso (la "brecha externa") constituyendo una amenaza permanente para el sostenimiento del modelo de desarrollo con inclusión social. La formación de reservas del BCRA y la administración del tipo de cambio fueron entonces variables seguidas con recelo por las administraciones kirchneristas. La recurrencia en la historia del desarrollo económico argentino del estrangulamiento del crecimiento por la famosa "brecha externa" resultaba una preocupación permanente.

En este contexto económico, la fortaleza fiscal y monetaria del estado para afrontar las corridas contra el peso, para sobrellevar la crisis internacional desatada en 2008 en los países centrales y aún son saber cuando se estabilizará, resulta clave. La experiencia del neoliberalismo había dejado un estado desfinanciado (técnicamente en bancarrota) y sin capacidad de intervención en la distribución del excedente. Hacia ese escenario el kirchnerismo parece haber jurado no volver. Quizás de ahí entonces su obsesión con la regulación de sectores económicos estratégicos para el desarrollo nacional y con la solvencia del estado para no necesitar endeudarlo. Este proceso relativamente exitoso, comienza a ser erosionado en el mandato de CFK por una serie problemáticas nuevas, entre ellas el proceso inflacionario acelerado desde 2008.

¿Aumento de algunos precios? ¿Inflación? ¿Inflación por puja distributiva?

Ahora bien, esos son los lineamientos centrales que han caracterizado el proceso económico y político iniciado en 2003. Sobre esos lineamientos se han montado una serie de cambios, variables, conflictos y crisis de diferentes índole y magnitud. Uno de ellos es el

proceso de aumento de precios que cobra relativa importancia a partir de mediados del 2008. Destacando inicialmente que parte de las intervenciones del Estado han tenido el objetivo de mantener constante los precios de diferentes bienes y servicios, mediante varios mecanismos (subsidios, tipos de cambio diferenciales, negociaciones de diverso tipo). Algunos precios se han mantenido constantes pese a las presiones por ajustarlos, clara muestra de ello son los servicios; transporte de pasajeros, electricidad, agua, gas, etc. Mientras otros precios han tenido aumentos constantes; los alimentos (frescos y secos) han sido quizás de los más emblemáticos por la importancia diaria que un aumento supone para el grueso de los sectores populares.

La medición del IPC, la inflación y el nivel de precios en general viene generando una gran controversia prácticamente desde el comienzo del kirchnerismo. El organismo oficial dedicado a la medición y seguimiento de los precios internos es el INDEC, que tuvo una reestructuración[4] como la mayoría de los organismos estatales desde la asunción de NK. Un hecho insoslayable es que de la medición del IPC dependía el ajuste de una serie de obligaciones del gobierno nacional, con lo cual cuanto menor fuese ese indicador, menores eran los pagos en dólares que debía afrontar el gobierno.

En general el resto de los indicadores del INDEC no presentaron mayores diferencias con las estimaciones de las consultoras privadas, universidades y organismos provinciales. Incluso muchas variables que se deberían ajustar por la "inflación oficial" no prestaban mayor importancia a dicho registro. El mejor ejemplo de esto son los resultados de las paritarias: mientras la inflación oficial se mantuvo y mantiene dentro del dígito (entre el 6% y menos del 10% anual en general) los salarios se han incrementando en torno al 20% anual. Para ser claros, la medición del INDEC sobre las variaciones de precios al consumidor no fueron tomadas al pie de la letra por varios actores económicos, entre ellos, una parte del propio estado. Esto provocó, a medida que el proceso inflacionario se aceleró especialmente luego del fracaso de la implementación de las retenciones móviles en 2008 (Asiain, 2011), la proliferación de un sinfín de mediciones y profecías sobre la inflación real. La falta de confiabilidad en la estadística oficial, obligó a los diferentes interesados en

---

4 Mal llamada "intervención", denominación instalada por los medios de comunicación hegemónicos, ya que la característica de una intervención estatal supone otros mecanismos, entre los cuales se destaca la designación por parte del Ejecutivo u otro órgano externo de un interventor, hecho que nunca sucedió.

el tema a realizar sus propias estimaciones.

La inflación oficial para 2012 es del 9,2% según las estimaciones hechas por el propio oficialismo y presentadas en el Presupuesto 2012 a finales de 2011. Decimales más, decimales menos, ese número va a ser defendido por el oficialismo.

Como hemos dicho, los sindicatos concurren cada año a realizar los ajustes por Paritarias, al Consejo el Salario mínimo, vital y móvil y otras instancias similares con estimaciones más cercanas al 20% y 30% anual que a las estimaciones oficiales.

Los sectores empresariales muestran su preocupación sobre la escalada de precios, principalmente vinculada a que supuestamente erosionaría sus márgenes de rentabilidad y en menor medida reconociendo otros factores externos. Y en general siempre haciendo una vinculación directa entre aumento de los salarios y aumento de precios, ergo; la inflación la generan los propios trabajadores en sus pedidos de aumentos desmedidos. Aún así, convalidan aumentos salariales del 20% en promedio.

Un grupo marginal de consultoras privadas y de eternos agoreros de catástrofes, profetizan sobre una inflación anual mayor al 40% y anuncian un inminente o al menos cercano escenario de hiperinflación.

Entonces, tenemos que es cuanto menos difícil conocer la inflación nacional verdadera, si reconocemos que la "capacidad de relevamiento" es monopolio del INDEC. Las consultoras, investigadores y militantes sólo pueden realizar "estimaciones" con diferentes criterios, bases de datos y objetivos. Los organismos provinciales han ido ganando confianza como fuentes fidedignas de relevamientos, pero están limitadas a sus ámbitos provinciales lógicamente.

Más allá de la discusión sobre el índice del aumento de precios, las mediciones del INDEC, las supuestas mediciones de las consultoras, las estimaciones hechas por consultoras, organismos provinciales, universidades y profesionales, lo que interesa plantear aquí es lo siguiente: **el aumento de precios iniciado en 2008 y acelerado en 2010 en adelante responde a una lucha por la apropiación del ingreso; es inflación por puja distributiva.**

A lo que se le puede sumar el proceso de "inflación importada" (Robba, A.), es decir que mediante el comercio internacional, se nos transmiten internamente el aumento de los precios externos.

Un componente central para que la disputa se de en estos términos es **la concentración de la oferta productiva en pocas manos y la extranjerización de** la economía. Ambos procesos son en parte producto de la propia dinámica de la acumulación de capital y en parte fruto del huracán neoliberal que duró casi 40 años en nuestro país.

El caso que nos proponemos analizar aquí (la yerba mate, alimento sin sustitutos si los hay) responde claramente a la lógica de aumento de precios por concentración económica ante un escenario de crecimiento económico y redistribución del ingreso. Como veremos, los aumentos de precios de la yerba mate experimentados durante 2012 no responden ni a un aumento de los precios internacionales, ni a una necesidad de ajustar precios, ni a aumentos de los costos laborales: la explicación más convincente es "la enorme capacidad de formar precios" de diferentes actores de la cadena de distribución y los enormes márgenes de las cadenas de comercialización final.

El precio de la yerba: corporaciones alimenticias, desabastecimiento y puja distributiva

A principios de 2012, concretamente en marzo, comenzó una serie de acontecimientos relacionados a la falta de yerba mate, amenazas cruzadas entre productores, el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), las cadenas de comercialización final (hiper y supermercados), el Ministerio de agricultura y la Secretaría de comercio interior. La situación atravesó dos meses aproximadamente de conflictos, reuniones y negociaciones que incluyeron desabastecimiento y aumento de precios. Como resultado de este proceso la yerba mate en góndola pasó de aproximadamente 6 pesos por medio kilogramo a 9 pesos para las marcas más consumidas.

La yerba mate es un producto central en la mesa de los argentinos de todos los niveles de ingresos; la yerba mate, por la idiosincrasia y el gusto de los argentinos es irremplazable, no hay sustitutos cercanos, ni el Té ni ninguna otra infusión la pueden reemplazar. Es importante destacar que: el cultivo de yerba mate no compite por las tierras

con la soja por ejemplo (esto sí ha encarecido otras actividades como la ganadería) y que su producción está destinada mayoritariamente al mercado interno.

En el sector yerbatero intervienen directamente desde los productores primarios, secadores, acopiadores, molineros, fraccionadores y exportadores, a los que hay que sumarles los luego los distribuidores y la cadena de comercialización final (supermercados, almacenes). Como es sabido, en el sector yerbatero existe una concentración bastante importante a medida que se avanza desde la producción primaria (17.444 productores, 239 secaderos, 69 acopiadores, 118 molinos, 12 fraccionadores 19 agentes de exportación-importación).

Se trata de un sector que está fuertemente ligado al mercado interno como destino principal de su producción (80%) al mismo tiempo que el grueso de sus costos (salarios) se determinan internamente. Esto implica que sus costos se han mantenido dentro del nivel de aumento de precios locales y fundamentalmente, que no hay precios internacionales que traccionen la suba de precios que algunas empresas quieren implementar. A diferencia de otras actividades de origen agrícola o agroindustrial, como lo son la soja, los aceites y la carne vacuna, la yerba mate se consume en Argentina y es aquí donde se determinan el grueso de sus costos de producción y precios de la cadena comercial. Adicionalmente la yerba mate vino experimentando desde hace casi un año una leve pero constante subida de precios en góndola, mientras los precios a los productores primarios siguieron ajustando semestralmente.

El INYM, creado en 2002 e integrado por representantes de todo el sector, interviene en la regulación de precios a cada eslabón de la cadena, fiscalización e inspección a productores y según los informes del Ministerio de Economía, desde su implementación ha mejorado la participación de los productores primarios y secadores en el precio final del producto, aunque la fase de comercialización final mantiene un amplio margen de ganancia (último dato es de 2010).

Más allá de la seguidilla de hechos veremos en detalle, lo que este episodio puso de manifiesto fue la puja de los diferentes sectores sociales por apropiarse de una tajada lo más grande posible del excedente económico generado. Esta dinámica de suba de precios, en el

marco de una economía excesivamente concentrada en el sector de alimentos y en la cadena de comercialización final, se produce en la etapa de consolidación del proyecto de crecimiento y desarrollo con inclusión social descripto anteriormente.

Los Hechos:

Luego que el Secretario de Comercio Interior G. Moreno dispusiera nuevos valores de referencia en la cadena de producción de la yerba mate, favoreciendo a los productores primarios y poniendo un tope al precio final en góndola, las empresas líderes del sector comenzaron el desabastecimiento y la amenaza de duplicar los precios. La medida imponía un aumento del 80% para el precio pagado al productor primario y un tope del aumento al final de la cadena (yerba en góndola) del 40%: claramente las empresas productoras perdían la capacidad de trasladar al consumidor los nuevos precios.

Los nuevos precios para los diferentes integrantes de la cadena de producción, estableciendo los aumentos en los precios de la yerba "verde" y "canchada" (productores primarios) y en la molienda y distribución final (grandes empresas). Las principales corporaciones económicas que manejan el mercado local de la yerba mate mostraron su desacuerdo con dos medidas ya clásicas: desabastecimiento en las góndolas primero y amenazas de aumentos del 100% luego (aumentos que llegaron a plasmarse durante el conflicto). Lo que esgrimieron desde el sector empresarial fue la necesidad de ajustar precios para no quebrar debido a la "escasa rentabilidad del sector".

El Ministro de agricultura Yauhar respondió que no había motivos para tal aumento ya que la yerba vendida ahora fue cosechada y pagada con anterioridad a la intervención de Moreno y amenazó con fuertes sanciones si en las inspecciones a las empresas se comprobaba la existencia de productos en stock.

Dentro del sector hay cuatros grupos económicos que manejan el 40% del mercado local, el resto del mercado esta parcelado entre diferentes empresas, incluso con marcas líderes propias. Los cuatros "pulpos" son grupos económicos diversificados (en general dentro del sector alimentario) que poseen las marcas más vendidas:

1. Grupo Las Marías (marcas: Taragui, Unión, La Merced)

2. Molinos Río de la Plata (Nobleza Gaucha)

3. Hreñuk S.A. (Rosamonte)

4. Corp. Gral. De Alimentos -adquirida por Molinos- (Cruz de Malta)

Por otro lado, existen empresas con menor grado de diversificación (también dentro del sector alimentario) pero aun así comercializan marcas de primera línea (La Tranquera, CBSe, Amanda, Romance) y cuya principal actividad es la producción, molienda y fraccionamiento de yerba mate.

También existen cooperativas dedicadas a la producción yerbatera con marcas muy difundidas en el mercado local (Aguantadora, Playadito y Piporé son producidas por cooperativas)

Si bien estos datos dan cuenta de un sector con relativo grado de concentración, no lo parece tanto respecto a otros rubros alimenticios, como por ejemplo el sector lácteo. En la provisión de yerba mate existe la posibilidad en el corto plazo de una relativa sustitución de unas marcas por otras. En el largo plazo el problema puede surgir en torno a la concentración que existe en la etapa de la molienda y fraccionamiento, donde esos cuatros grupos económicos concentran el 80% de la capacidad de molienda y fraccionamiento.

Los incrementos de precios no fueron finalmente del 100% como amenazaron las corporaciones durante el desabastecimiento y negociación, pero lograron fuertes incrementos (cercanos al 40%) en las mayorías de las marcas más consumidas y marcas “premium”.

Lo que está en juego una vez más es una “puja distributiva” entre sectores concentrados que actúan bajo la lógica de ganancias altas y seguras versus los consumidores y productores primarios que ven licuados sus ingresos en manos de las grandes corporaciones económicas. La acción coordinada desde el Estado que buscó redefinir los márgenes de ganancia dentro de la cadena de producción en favor de los eslabones más débiles encontró una dura respuesta corporativa. **Los aumentos de los precios no estuvieron en relación con ningún aumento de costos ni** por competencia de otras actividades: se trata de la nueva (o no tanto) forma que parece tener la disputa por la apropiación del excedente.

Bibliografía utilizada

Asiain, A. (2011) La inflación bajo el régimen de tipo de cambio competitivo. Documento Técnico N° 2, CEMOP, Bueno Aires.

Coraggio, J.L. (2009), Economía del trabajo, en CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José L. y LAVILLE, Jean-Louis (Org), Diccionario de la Otra economía, UNGS/ALTAMIRA, Buenos Aires, 2009.

Dieguez, R. (2011) Versión Borrador para la discusión. "Dinámica de la acumulación en una Formación Económico Social Capitalista".

GEENAP, Grupo de Estudio de la Economía Nacional y Popular. (2012) Manual para la militancia. http://www.geenap.com.ar/images/manuales/1/manual_de_militancia.pdf

Godio, J. y Robles, J.L. (2008) El tiempo de CFK: entre la movilización y la institucionalidad. El desafío de organizar los mercados. Ediciones Corregidor, Buenos Aires.

Kicillof, A. y Nahón, C. (2006) Las causas de la inflación en la actual etapa económica argentina: un nuevo traspié de la ortodoxia, Documento de trabajo del CENDA, nº 5, agosto, http://www.cenda.org.ar/files/CENDA_DT05.pdf.

Rau, Víctor (2011) Cosechando yerba mate. Estructuras sociales de un mercado laboral agrario en el Nordeste argentino. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

Robba, A. http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-175907-2011-09-02.html

Rubinzal, D. http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4977-2011-02-13.html

PARTE II: EL DESAFIO ECOLÓGICO

DESARROLLO ECONÓMICO Y MEDIO AMBIENTE: PANORAMA GENERAL DE LOS ENFOQUES ALTERNATIVOS AL PARADIGMA NEOLIBERAL Y DE LOS PROBLEMAS DE LA ARGENTINA EN LA POSTCONVERTIBILIDAD[1]

Mariano Treacy[2]

Resumen

El objetivo central es contribuir a la discusión acerca de las controversias existentes entre los enfoques económicos dominantes y los heterodoxos en lo que respecta a la problematización de la relación entre la sociedad y el proceso de producción y consumo y el medio ambiente. En este sentido, lo que se propone es realizar un panorama general de las perspectivas críticas a la visión hegemónica acerca de las contradicciones entre el desarrollo de la acumulación capitalista a escala global y los problemas medioambientales en la actualidad. Con la idea de identificar estos enfoques, se comenzará estudiando los principales núcleos teóricos de la Ecología Política y del Marxismo Ecológico. Una vez que se hayan identificado y caracterizado estos enfoques, en la segunda parte se procederá a realizar un diagnóstico genérico de las transformaciones recientes en el modo de acumulación mundial y en particular de la estructura económica argentina y su inserción en el mercado mundial en la posconvertibilidad (2002-2012), intentando vincular a las perspectivas heterodoxas estudiadas con el proyecto neodesarrollista vigente en la Argentina en los últimos años.

Introducción

La cuestión ambiental fue problematizada tradicionalmente en la economía política clásica desde el punto de vista del proceso de apropiación de los recursos naturales y su rol

---

[1] La presente ponencia refleja parte de los avances realizados en el marco del en el marco del proyecto "Enfoques económicos y representaciones sociales de la problemática ambiental desde una perspectiva crítica", radicado en el Instituto del Desarrollo Humano (IDH) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y dirigido por Patricia Monsalve, cuyos integrantes son Verónica Cáceres, Gimena Perret y Mariano Treacy.
Se agradece la colaboración de todas ellas y especialmente de Verónica Cáceres, aunque las opiniones y los errores que existieran en el presente documento son de pura responsabilidad del autor.
[2] Licenciado en Economía (UBA), Maestrando en Economía Política con mención en economía argentina (FLACSO), Investigador-Docente asistente en la UNGS. mtreacy@ungs.edu.ar

en el proceso de reproducción social. La propiedad de la tierra, y el acceso privado a fuentes de recursos naturales fueron considerados, mayormente, desde la perspectiva de la generación del excedente social y de la apropiación del mismo. En su trayectoria histórica, tanto las aproximaciones ortodoxas[3] como las heterodoxas[4] subordinaron el problema de la sustentabilidad ambiental a las necesidades del proceso de acumulación y de la maximización de la rentabilidad privada. De este modo, la naturaleza fue considerada un recurso más en la cadena de producción de mercancías.

Hasta la segunda posguerra, predominaron perspectivas que veían la problemática del desarrollo económico de forma mecanicista, en un sendero de progreso y modernización universales. En Latinoamérica, específicamente, el esquema mecanicista se manifestó en un planteo de etapas que separaban a las formas de organización tradicionales de las modernas y a las estructuras económicas atrasadas de las que generaban avances tecnológicos. La modernización postulada por las teorías convencionales del desarrollo llegaría a través de la apertura al intercambio y a la relación sostenida en el tiempo con aquellas sociedades avanzadas con formas de producción modernas y una cultura superior.

De esta forma, en la tradición disciplinar los vínculos entre el desarrollo económico y el perjuicio ambiental estuvieron rara vez analizados. Sin embargo, en los años '70 del siglo pasado, una serie de factores históricos, sociales, económicos y culturales y, por supuesto, ecológicos, colocaron al problema de la sustentabilidad ambiental en la primera plana de la agenda de discusión política y científica mundial, provocando que "la ecología se fue [se] haciendo política y la política se fue [se] ecologizando" (Leff, 2006: 25).

Existe cierto consenso que identifica en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, realizada en Estocolmo (1972), como un hito a partir del cual

---

[3] En la presente ponencia se considerará a la ortodoxia en la problemática ambiental a todos los enfoques derivados de la tradición de la Economía Marginalista, Neoclásica y Neokeynesiana nucleados principalmente en la escuela de la Economía Ambiental y de los recursos naturales.

[4] Se considerará economía heterodoxa a todo sistema económico analítico que se proponga el cuestionamiento del pensamiento hegemonizado por la teoría neoclásica en sus distintas vertientes poniendo en tela de juicio las capacidades del sistema autorregularse y la necesidad de intervenir activamente para la consecución de mejoras significativas en el nivel de vida de la población. De estas perspectivas, las más relevantes son el Marxismo, el Neomarxismo, el Regulacionismo, los Radicals y algunas fracciones de la teoría keynesiana, como los Poskeynesianos, Sraffianos y los Kaleckianos. En el análisis ambiental, estas tradiciones se agrupan principalmente en el Marxismo Ecológico, la Ecología Política y en algunas derivaciones de la Economía ecológica.

la inclusión de las problemáticas ambientales en la agenda mundial se empezó a dar con mayor frecuencia. La primera cumbre de la tierra, como se la conoció, procuró instalar la conservación del ambiente en la agenda de la comunidad mundial y aprobó una "Declaración de principios" con una serie de recomendaciones a ser implementadas por los distintos Estados nacionales comprometidos.

Desde entonces, el debate en torno a la problemática ambiental atravesó distintas disciplinas. En el caso de la economía, en el contexto de crisis de hegemonía de las propuestas keynesianas y el desmantelamiento de los estados de bienestar, y frente al creciente deterioro ambiental, emergió la Economía Ambiental que pasó a representar la manera en que la economía neoclásica incorporó como objeto de estudio y reflexión al medio ambiente. La Economía Ambiental tenderá a proponer la generación de las condiciones que hagan posible el intercambio de mercado como forma de proteger y reparar el ambiente por medio de la búsqueda de un sistema que permita la internalización de las externalidades generadas en los costos privados.

Como respuesta a esto, también en la década del '70 surgieron la Ecología Política y el Marxismo Ecológico. Estas corrientes aparecieron como esquemas analíticos disruptivos con el orden establecido, planteando cuestionamientos de fondo que trascendieron y trascienden los debates sobre la sustentabilidad ecológica aislada de las relaciones sociales de producción y de poder que habían dominado la disciplina desde sus orígenes.

La Ecología Política se constituirá como un enfoque ecléctico poniendo el acento en problematizar la relación entre la sociedad y la naturaleza a la luz de las relaciones de poder y las intervenciones políticas, identificando límites intrínsecos al desarrollo capitalista en lo que respecta a la posibilidad de emprender procesos de desarrollo económico sustentable en términos ambientales y justos en términos sociales.

El Marxismo Ecológico emprendió el desafío de actualizar y aplicar el sistema marxista al contexto económico, social y ambiental de las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI. Esta *actualización,* obviamente, daría cuenta de una serie de tendencias ausentes en las formulaciones originales que permitirían realizar un diagnóstico a través del hallazgo de nuevas contradicciones y sujetos históricos que se sumarían y

complementarían aquellos descritos en los textos canónicos de la tradición marxista, viabilizando asimismo una profunda problematización de los debates en torno a la sustentabilidad ecológica de los procesos de producción y consumo.

En la primera parte de este trabajo revisaremos los principales lineamientos de los enfoques económicos sobre la problemática medioambiental, repasando las generalidades de los enfoques "ortodoxos" y los "alternativos". Luego nos adentraremos en una descripción más acabada de los cuerpos de la Ecología Política y del Marxismo ecológico. Por último, intentaremos realizar un análisis de las transformaciones del capitalismo mundial y su impacto en la dinámica de la Argentina en la actualidad, y la vinculación del patrón de crecimiento con la problemática ambiental concreta.

Sección I

El objetivo de esta sección es adentrarnos en el estudio de los que se llamarán "enfoques alternativos" sobre la problemática ambiental. Para ello, se intentará describir los motivos que hacen a estos enfoques "alternativos" y, por lo tanto, las principales características de los enfoques ortodoxos.

Enfoques alternativos sobre la problemática ambiental

Los enfoques de la *ortodoxia económica (*marginalismo y neoclasicismo) basan su análisis en la tradición filosófica *utilitarista* de Jeremy Bentham (1748-1832). La adaptación del *utilitarismo* a la ciencia económica implicó una concepción de los problemas económicos como un "cálculo de placer y de la pena", a través del cual se maximizan los placeres (o la *utilidad,* o la *ganancia*) con el mínimo esfuerzo (o la *pena*, o los *costos*). La relación entre los seres humanos y el medio natural sería el resultado de la "naturaleza humana" (*homo œconomicus*) y estaría mediada por el *principio de maximización*: los consumidores (egoístas) *maximizan utilidad por medio del consumo* y los productores *maximizan ganancia a través de la reducción de los costos* (Schuster,

2005[5]). El paradigma neoclásico, tradición hegemónica de la ortodoxia económica, se sostiene sobre la naturalización del orden de cosas existentes en el sistema capitalista, como las instituciones mercado y estado-nación, la centralidad del sistema de precios del mercado competitivo para la asignación eficiente de recursos, la resolución armónica de los conflictos por parte del mercado gracias a la libertad de elección individual (soberanía del consumidor), la sociedad como suma de los comportamientos individuales (individualismo metodológico) y la negación de una sociedad dividida en clases, la idea de individuos concebidos atomísticamente y portadores de una racionalidad utilitarista (*homo œconomicus*), y la determinación del carácter técnico (y no social o vinculado a la estructura de poder) de la distribución del ingreso entre los factores de producción (Forcinito, 2004).

A diferencia de estos enfoques, los enfoques de la Economía Política, en *su*s *diversas perspectivas heterodoxas,* ponen en el centro las relaciones sociales específicas en determinado momento histórico para elaborar las explicaciones de los distintos fenómenos. En particular, a diferencia de la *asignación óptima de recursos escasos entre fines múltiples* planteada por la economía pura como objetivo de la Economía[6], la heterodoxia hace énfasis en la determinación de las leyes que rigen la producción y distribución del excedente social[7] (Verenego, 2011). El análisis de las leyes específicas permite entender el carácter histórico del capitalismo, y caracterizarlo como "un sistema económico en el que las mercancías se producen con ánimo de lucro utilizando bienes de capital de propiedad privada y trabajo asalariado" (Bowles & Edwards, 1985: 68).

---

[5] Schuster, Félix Gustavo. "Capítulo VIII. Explicaciones en economía, sociología y antropología". En libro: Explicación y Predicción. La validez del conocimiento en ciencias sociales. Félix Gustavo Schuster. Colección Biblioteca de Ciencias Sociales, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Enero de 2005. pp.89-112.

[6] "La economía estudia todo tipo de temas, pero su objetivo esencial es comprender cómo asigna la sociedad sus recursos escasos. En su estudio de las implicancias de la escasez, trata de descifrar los mil y un enigmas de la vida diaria". Paul Samuelson y William Nordhaus, Economía, 1945. (14ª ed. 1993)

[7] El excedente social es "la parte de la producción total que queda una vez deducida la cantidad necesaria para reproducir y reponer el trabajo, las herramientas, las materias primas y otros factores utilizados o consumidos en la producción" (Bowles & Edwards, 1985: 37).

El marxismo no presenta un conjunto de reglas rigurosas y rígidas, como las que caracterizarían al método científico baconiano[8] característico en los enfoques de la Economía Pura, sino que brinda las herramientas conceptuales para que en cada proceder científico específico se puedan vincular los aspectos concretos de la realidad con leyes y tendencias abstractas. En este movimiento entre el estudio de lo concreto en distintos niveles de abstracción, el marxismo y, en particular, la dialéctica marxista, permiten "reconstruir en el pensamiento – o apropiar conceptualmente – las estructuras y relaciones reales de determinación entre lo concreto y sus momentos" (Saad Filho, 2010: 142).

Para el análisis de la realidad concreta contemporánea, el marxismo nos permite, a partir de su *episteme*[9], vincular aspectos concretos como la crisis y la depredación del medioambiente con condicionantes abstractos que definen el carácter sistémico del capitalismo, como las relaciones de producción (el trabajo asalariado y la propiedad privada de los medios de producción) y la búsqueda constante de la maximización de la ganancia.[10]

[8] Para Francis Bacon, el método científico es el método positivista. El conocimiento debe partir de la observación, para luego extraer de las observaciones concretas una explicación general, formulando hipótesis y sometiendo las hipótesis a contrastación empírica para probar su verdad o falsedad general.

[9] La episteme de toda construcción teórica es definida como un sistema de interpretación que condiciona los modos de entender y aprehender el mundo (Foucault, Michel, La arqueología del saber, Siglo XXI, México DF, 1970).

[10] "El medioambiente debe ser comprendido principalmente en términos de las relaciones ambientales típicas del capitalismo (…) En el capitalismo, la búsqueda de la ganancia y el aumento de la composición orgánica del capital generan una tendencia de procesamiento de cantidades de insumos cada vez mayores, necesidades crecientes de recursos energéticos y minerales y de producción de residuos sin considerar su impacto ambiental. Sin embargo, el sistema de producción también genera tendencias contrarias a través del progreso técnico y de la regulación estatal que permiten limitar y revertir parcialmente esta degradación" (Saad Filho, 2010: 147).

Como una filosofía de la historia, el marxismo también nos permite identificar el carácter histórico del capitalismo y, en función de eso, nos da ciertas pautas para la intervención política. En este sentido, cualquier aproximación crítica a la vinculación entre el desarrollo económico y la cuestión medioambiental, debe partir de fundamentos epistemológicos que no pierdan de vista las características de la formación económico-social que se está analizando, en la que sobresale la necesidad de incorporar el análisis de "las relaciones de clase que constituyen el capitalismo para reconstruir analíticamente el sistema en niveles de complejidad crecientes incluyendo la producción, la distribución y el intercambio, más los campos socioeconómicos y culturales, de modo que revele cómo se producen y transforman en cada contexto histórico las estructuras y las prácticas socioeconómicas y políticas" (Saad Filho, 2010: 147-148).

Relación entre la acumulación capitalista y la transformación ecológica	Compatibles		Incompatibles
Perspectiva sobre la sustentabilidad	Sustentabilidad Ecológica	Sustentabilidad social limitada	Coevolución sociedad-naturaleza
Denominación	(Ecologista-conservacionista)	(Ambientalismo moderado-desarrollista)	(Humanismo crítico-cambio social)
Tradiciones teóricas	Economía Ecológica	Economía Ambiental	Marxismo Ecológico
	Ecología Profunda		Ecología Política
Origen de la problemática ambiental	Crecimiento económico y demográfico	Externalidades del proceso económico	Forma de organización y de dominación social del capitalismo

Fuente: elaboración propia en base a Toledo López (2009)

En el análisis de la interrelación entre economía (o desarrollo económico) y naturaleza (o explotación "sustentable" del medio ambiente), estas diferencias epistemológicas nodulares nos permiten distinguir a gran escala las principales corrientes teóricas.

Existen básicamente tres perspectivas que permiten analizar la problemática de la sustentabilidad ambiental del proceso de acumulación económica, dos de las cuales son compatibles con el modo de acumulación actual, proponiendo reformas *técnicas*, y otra que plantea una incompatibilidad e insustentabilidad del modo de producción actual, como un tipo de producción que genera, en su devenir, crisis sociales y naturales, proponiendo transformaciones sociales radicales.

Las primeras dos pueden agruparse a grandes rasgos bajo la denominación de "**sustentabilidad ecológica**" (ecologista-conservacionista) y "**sustentabilidad social limitada**" (ambientalismo moderado-desarrollista), y la última bajo el apelativo de "**coevolución sociedad-naturaleza**" (humanismo crítico-cambio social) (Toledo López, 2009).

Como se puede observar, existe cierto paralelismo entre las visiones de la Economía Pura (como fue definida), y las visiones que proponen una mirada exclusivamente mercantil de la problemática ambiental. Se considerará la visión de la Economía Ambiental ya que representa la visión predominante en la *ortodoxia económica* de la actualidad[11]. Particularmente, se plantea que la Economía Ambiental representa la expresión más difundida del enfoque de la *Economía Pura* para los problemas ambientales.

La Economía Ambiental reduce el problema de la "sustentabilidad ecológica" y la contaminación a una falla (indeseable) de mercado, que se manifiesta en la forma de una *externalidad negativa* pasible de ser *penalizada* a través de correcciones del mercado que pongan un precio a los perjuicios provocados[12]. Esta perspectiva, impulsada con fuerza desde el protocolo de Kyoto de 1997 y conocida a nivel mundial por las intervenciones del ex presidente norteamericano Al Gore, pugna por el desarrollo de mercados que permitan ponerle un valor de cambio a la contaminación ambiental y a los recursos naturales a la vez que promueve la transición hacia tecnologías y recursos más "limpios" apelando

---

[11] La Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable "Río + 20", realizada en la ciudad de Río de Janeiro durante el mes de junio de 2012, intentó generar un compromiso global para paliar los ingentes problemas ambientales del proceso de acumulación económica. En esta cumbre, las grandes empresas transnacionales de energía (Exxon, BP, Chevron, Shell, Total), agroindustriales (Unilever, Cargill, Dupont, Monsanto, Procter & Gamble), de la industria química (Dow, Dupont, Basf) y farmacéuticas (Roche, Merck), representadas en los enviados de los países centrales, presionaron por la incorporación del concepto de Economía Verde como el nuevo paradigma-guía de la política medioambiental y social mundial. Este concepto de Economía Verde, que impulsa la creación de mercados de derechos de emisión y otros mecanismos mercantiles de desarrollo "limpio", representa la aplicación del programa de la economía neoclásica al análisis de los problemas ambientales y la consolida como visión hegemónica (Treacy, Mariano, "La economía verdeamarela", en portal de noticias Marcha.org.ar, 24 Julio de 2012).

[12] Para enfrentar los desmedidos problemas ambientales derivados de la acumulación de gas carbónico, como el calentamiento global, el derretimiento de los glaciares, las sequías, inundaciones o huracanes, la solución propuesta apuntaría entonces a la creación de mercados que permitan ponerle valor de cambio a las externalidades, alcanzando, de esta manera, un nivel de contaminación o erosión medioambiental "de equilibrio". El instrumento emblemático es el haber desarrollado un mercado de bonos de carbono, donde se comercian precisamente derechos de emisión de dióxido de carbono (Treacy, Mariano, "La economía verdeamarela", en portal de noticias Marcha.org.ar, 24 Julio de 2012).

principalmente a la voluntad individual y a la realización de pequeños cambios en la vida cotidiana. Lo que se postula desde este enfoque es que los problemas ambientales existen porque hay trabas que impiden el desarrollo de estos mercados que, de existir y proliferar, permitirían morigerar los efectos ambientales de las actividades económicas. De este modo, la problemática medioambiental se resuelve adaptando el capitalismo a los problemas ambientales. Estas "adaptaciones" del modo de acumulación se llevarían a cabo a través de reformas técnicas y por medio de políticas preservacionistas (Toledo López, 2009).

A diferencia de estas perspectivas, la visión humanista crítica "se caracteriza por considerar que para el logro de la sustentabilidad es necesario un cambio social radical, en el sentido de que este no puede ser logrado ni a través del mercado ni en el marco del modelo de acumulación vigente" (Toledo López, 2009: 12). En síntesis, esta corriente apunta a la percepción de la sustentabilidad como una cuestión social y ecológica, en donde las cuestiones ambientales sean entendidas como parte de un todo económico-político-social en donde se originan y al que están conectadas de forma intrínseca (Toledo López, 2009). Desde la perspectiva de las visiones humanistas-críticas, los enfoques *convencionales* que relacionan economía con naturaleza o desarrollo económico con medio ambiente adolecen de una caracterización historizada del modo de producción capitalista. De este modo, el análisis sobre la sustentabilidad del régimen de explotación se escinde de las condiciones de reproducción del proceso productivo, en el que "la explotación de clase, la acumulación capitalista por medio de la crisis, el desarrollo capitalista desigual y combinado, las luchas nacionales y muchos temas relacionados" brillan por su ausencia (O'Connor, 2001:192).

El enfoque de la Ecología Política se inscribe bajo la órbita del humanismo crítico y propone un enfoque que, si bien toma cosas del marxismo, es de características más eclécticas, ya que en él confluyen aportes de la economía ecológica, el derecho ambiental, la sociología política, la antropología de las relaciones cultura-naturaleza y la ética política:

A la ecología política le conciernen no sólo los conflictos de distribución ecológica, sino el explorar con nueva luz las relaciones de poder que se entretejen entre los mundos de vida de las personas y el mundo globalizado[13].

A diferencia de la Economía Ambiental -un intento de *internalizar* los costos de los servicios ambientales y de los recursos naturales al proceso de producción y reproducción-, la Ecología Política planeta el "conflicto por la reapropiación de la naturaleza y de la cultura, allí donde la naturaleza y la cultura se resisten a la homologación de valores y procesos (simbólicos, ecológicos, epistemológicos, políticos) inconmensurables y a ser absorbidos en términos de valores de mercado" (Leff, 2006: 24). En este sentido, la Ecología Política se constituye en una "lucha por la desnaturalización de la naturaleza: de las condiciones "naturales" de existencia, de los desastres "naturales", de la ecologización de las relaciones sociales" (Leff, 2006: 26).

El Marxismo Ecológico, por su parte, proviene obviamente de la tradición marxista, pero realiza innovaciones acerca del énfasis propuesto en la teoría original puesto en el antagonismo de clase (Capital/Trabajo) añadiendo el antagonismo crítico al que lleva el proceso de acumulación capitalista con el medio ambiente (Capital/Naturaleza) (O'Connor, 2001). A diferencia del marco teórico *convencional* a través del cual se abordan las cuestiones de la relación entre el "crecimiento económico" y los "límites ecológicos" que se presentan, el Marxismo Ecológico se concentra en la "escasez específicamente capitalista, es decir, el proceso por el cual el capital es su propia barrera debido a sus formas autodestructivas de proletarización de la naturaleza humana, enajenación de la fuerza de trabajo, apropiación del trabajo y capitalización de la naturaleza externa y de lo `urbano" (O'Connor, 2001:192).

En adición a las formas *tradicionales* en que el marxismo identificó las causas de las crisis recurrentes[14], el Marxismo Ecológico identifica en la contradicción entre "las relaciones de producción capitalistas (*y* las fuerzas productivas), por un lado, y las *condiciones* de producción capitalista, o `relaciones y fuerzas de reproducción social capitalistas´ por el otro" (O´Connor, 2001: 195) las razones por las cuales se deduce un tipo

[13] Leff, Enrique, 2006, pág. 22.
[14] i.e. La ley de tendencia a la caída de la tasa de ganancia y sus efectos sobre la crisis de sobreproducción.

de crisis distinta que implica la necesidad de la transformación del modo de acumulación. Como se puede observar, el Marxismo Ecológico hace hincapié en las *condiciones de producción* capitalistas, en donde la naturaleza, como *condición física externa*, cumple un rol central[15].

La Ecología Política

> Para no transformar su potencialidad crítica en un nuevo despotismo tecnoburocrático, la Ecología Política debe traer implícita una reflexión sobre la democracia y sobre la justicia ambiental como ampliación y complementación de los derechos humanos y de ciudadanía. La centralidad de la política en las relaciones sociedad-naturaleza puede tener significativas consecuencias teóricas y prácticas (Héctor Alimonda, 2002).

Influencias teóricas, devenir histórico, principales referentes

Si bien se puede identificar el origen de la Ecología Política hacia fines de los años ’70, aún en la actualidad es un enfoque teórico que sigue en pleno proceso de construcción, consolidación y diferenciación. En sus orígenes surgió como una crítica a los ecologismos existentes que “ignoraban las conexiones entre los sistemas a escala local sujeto de su estudio y la Economía política global”. Por estos motivos, la Ecología Política incorpora al análisis de la relación entre sociedad y ambiente el aspecto central de las relaciones de poder y la toma de decisiones en la organización política. En la década del ’80, esta corriente logró posicionarse a nivel internacional gracias a los aportes de Piers Blaikie, que posicionó la cuestión de la justicia social y las relaciones de poder a la orden del día del análisis de las problemáticas ambientales. De este modo, en una tradición que continúa en la actualidad, para el enfoque de la Ecología Política la crisis ecológica, reflejada en crecientes procesos de desertificación, pérdida de la biodiversidad, deforestación, hambrunas, cambio climático, cambio de uso del suelo, pérdida de la capa de ozono, etc.,

---

[15] Adicionalmente a los elementos naturales que intervienen en la producción (condiciones físicas externas), Marx señala las “condiciones personales de producción” y las “condiciones comunales, generales, de la producción social”. Entre las personales se inscriben aquellas correspondientes a la fuerza de trabajo y entre las generales se incluyen cuestiones como los medios de comunicación (O´Connor, 2001).

no puede analizarse de forma independiente del modo de producción y consumo capitalista. De este modo, las relaciones de la sociedad con la naturaleza estarán fuertemente condicionadas por las formas de organización social y en decisiones políticas determinantes (Laterra, Jobbagy y Paruelo, 2011).

Como se introdujo en la sección anterior, la Ecología Política será ubicada dentro de los enfoques que postulan la incompatibilidad del modo de producción y consumo capitalistas con una situación ambientalmente sostenible y socialmente justa. Como veremos, la Ecología Política elaborará un programa de investigación donde la "salvación" del planeta no será posible sino de la mano de la emancipación social.

Con respecto a la Economía Ecológica, si bien presentará fuertes rupturas con la Economía Ambiental Neoclásica [16], la Ecología política se diferenciará de ambas proponiendo transformaciones de un alcance más profundo, ya que tanto la EE como la EA se posicionan sobre los límites concretos y los desarrollos tecnológicos necesarios que van apareciendo en el proceso de acumulación (Brand, 2012[17]).

Desde la perspectiva de Martínez Alier (1991), la Ecología Política representaría una superación en clave socialista del Marxismo dogmático que llevó a los procesos de burocratización de los socialismos realmente existentes en el siglo XX. Si bien reconoce limitaciones en el enfoque productivista, la planificación centralizada y los procesos de burocratización de de las experiencias socialistas, la Ecología Política se distancia asimismo de la "glorificación del mercado como mecanismo de asignación racional de recursos escasos" en una ruptura paradigmática con el enfoque de la economía neoclásica,

---

[16] Presentando una alternativa al "proyecto civilizatorio occidental", la Economía Ecológica (EE) o Bioeconomía (Georgescu-Roegen, 1966) se postula como un paradigma disruptivo respecto al paradigma dominante la Economía Ambiental (EA), fuertemente basado en la doctrina de la economía neoclásica (Fuente Carrasco, 2008). La llamada "economía real-real" analiza el crecimiento de los flujos de energía y de materiales y a la salida de residuos, apuntando a cuantificar los "flujos de energía y materiales cuyo crecimiento depende en parte de factores económicos (tipos de mercados, precios) y en parte de los límites físicos" (Martínez Alier, 2008: 23). De esta forma, centrándose en el análisis del metabolismo social, la Economía Ecológica internaliza las "externalidades" que de esta forma dejan de ser fallas de mercado y se constituyen en componentes sistémicos, poniendo en tela de juicio los mecanismos del mercado para valorar las necesidades humanas futuras los perjuicios externos (Martínez Alier, 2008).

[17] Entrevista de Verónica Gago y Diego Sztulwark a Urich Brand publicada en Página/12 el 23 de Abril de 2012 disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-192462-2012-04-23.html

que identifica las causas de los problemas ecológicos en la ausencia de mecanismos de mercado y en la "tragedia de los bienes comunes":

La Ecología Política presentará pues cuestiones teóricas y prácticas concretas de ecosocialismo, entendiendo que al socialismo hay que definirlo por la igualdad, por la visión mundialista, por el control comunal o social de los medios de producción, por el marchitamiento efectivo de los Estados. Pero en el ecologismo político confluyen también corrientes naturistas, vegetarianas, de medicina alternativa; corrientes defensoras de las tecnologías apropiadas; corrientes de "ecología profunda" y de derechos de los animales; corrientes tolstoianas y gandhianas de acción directa no-violenta (…) junto con las luchas ecologistas campesinas e indígenas, junto con las luchas obreras por la salud en el trabajo[18].

Entre los principales referentes en el ámbito intelectual, puede mencionarse a James O'Connor (director de la revista "Capitalism, Nature, Socialism") –Marxismo Ecológico-, a Murray Bookchin –Ecología Social-, André Gorz –Ecología Política Marxista-, Hans Magnus Enzensberger y Joan Martínez Alier (director de la revista "Ecología Política") –Ecologismo de los pobres- (Cassano y Allen, 2012). De la tradición de la Ecología Política forman parte, además de los académicos e intelectuales mencionados, movimientos sociales, ONG, partidos verdes, activistas, movimientos pacifistas, libertarios, feministas, étnicos, entre otros (Laterra, Jobbagy y Paruelo, 2011).

Principales núcleos conceptuales y críticas a los enfoques ortodoxos

La perspectiva de la Economía Política, a diferencia del enfoque ortodoxo, parte de una comprensión de su propio desarrollo como "una herramienta holística de transformación social" (Marcellesi, 2007). De esta forma, establece un diagnóstico de la "destructividad del modelo capitalista de desarrollo y de consumo" y por ende la "imposibilidad de continuar por el camino del desarrollo de las economías industriales" (Gorz, 1994: 37). Esta imposibilidad radica en el vínculo orgánico entre la crisis ecológica y la crisis de sobreacumulación (Marcellesi, 2007). Por ende, la destrucción del entorno social y natural en que se desenvuelve la sociedad en el sistema actual radica en el modelo

[18] Martínez Allier, 1991:7-8.

de producción guiado por la maximización de la rentabilidad de corto plazo y la utilización de técnicas que violan equilibrios ecológicos (Gorz, 1979).

Para poder llegar a ese diagnóstico, se nutre tanto de influencias más vinculadas con el reformismo como de diversas tradiciones del pensamiento de izquierda. De la Economía Ecológica, por ejemplo, toma el concepto de *distribución ecológica*[19], que permite reflejar la distribución desigual de los costos ecológicos (Leff, 2003). Sin embargo, para Leff el *campo* de la Economía Política trasciende el territorio de la Economía Ecológica elaborando propuestas contrarias a la absorción de la naturaleza a la racionalidad económica que predomina en las demás esferas mercantiles, poniendo especial énfasis en la determinación de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza a través de relaciones de poder. En esta dirección, la Ecología Política recoge aportes desde la Ecología Profunda (Naess) y el Ecología Política Marxista (Gorz)/Marxismo Ecológico (O'Connor) hasta la Ecología Social/Ecoanarquismo (Bookchin) (Leff, 2003). Con relación al pensamiento de las izquierdas, la Ecología Política retoma las discusiones de la Primera Internacional a la luz de los problemas ecológicos de fines del siglo XX plantándose tanto en contra de la Socialdemocracia "adoradora del Estado y del crecimiento económico ilimitado" como del Leninismo que derivó en la dictadura burocrática y la planificación económica centralizada (Martinez Allier, 1991).

> La ecología política propone cambios "ecológicamente necesarios en la manera de producir y consumir para incentivar cambios normativamente deseables en el modo de vida y las relaciones sociales" (Gorz, 1994: 40). Por ello, siguiendo a Polanyi, lo que se espera es poder sustraer a la vida y a los medios de vida de la "racionalidad económica", del valor de cambio, incrementando las esferas donde las relaciones se rijan por racionalidades distintas. A diferencia de los enfoques ortodoxos y de las teorías críticas decrecionistas, para la Ecología Política las relaciones de poder y la "distribución ecológica" constituirán aspectos centrales en su análisis (Leff, 2003).
>
> Todos estos aspectos presentes en la Ecología Política son invisibilizados en la Economía Ambiental, que se centra en la determinación de los "umbrales de polución

[19] "La distribución ecológica designa "las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales, temporales en el uso que hacen los humanos de los recursos y servicios ambientales, comercializados o no, es decir, la disminución de los recursos naturales (incluyendo la pérdida de biodiversidad) y las cargas de la contaminación" (Martínez Alier, 1997).

ecológicamente soportables", es decir, los límites ecológicos concretos de la expansión económica. Con un objetivo de conservar el medio natural para poder proseguir el ciclo de expansión, se implementan prohibiciones, reglamentaciones, aranceles y diversas formas de "heterorregulación fiscal y monetaria" que permiten, en la teoría, compatibilizar el crecimiento con la sustentabilidad ambiental sin cuestionar "el sistema de valores, las motivaciones y los intereses económicos de los actores sociales" (Gorz, 1994: 34):

> La producción se convierte ante todo en un medio para que el capital se acreciente (…) el modelo de consumo del capitalismo desarrollado resulta así de la exigencia propia del capital de crear el número más grande posible de necesidades y de satisfacerlas a través del mayor flujo posible de mercancías. La búsqueda de la máxima eficacia en la valorización del capital exige por ello la ineficacia máxima en la cobertura de las necesidades: el derroche máximo[20].

De esta manera, para la Ecología Política uno de los aspectos centrales será el diagnóstico acerca de la *crisis ecológica*, ya que identificarán sus causas en las relaciones sociales y de poder. Este diagnóstico les permitirá elaborar una crítica a la "civilización capitalista-productivista" para construir los lineamientos de una sociedad "posproductivista" basada en una transformación de los modelos de consumo, la división del trabajo, el desarrollo del conocimiento y las aplicaciones científico-técnicas (Valdivieso, 2007).

Marxismo Ecológico[21]

> "La historia del desarrollo capitalista ha estado primariamente definida por la ecuación capital-trabajo, pero también por aquella otra, casi ignorada, relación capital-recursos naturales" (Guido Galafassi).

Influencias teóricas, devenir histórico, principales referentes

[20] Gorz, André, 1994, Pág. 41

[21] Para esta sección se consideraron los avances reflejados en el documento "Aportes para la discusión en torno a la cuestión ambiental: una aproximación a la Economía Ambiental y al Marxismo Ecológico", presentado junto a Verónica Cáceres en las V Jornadas de Economía Crítica llevadas a cabo en el mes de agosto de 2012 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Como describimos previamente, el Marxismo Ecológico se ofrece como un enfoque analítico de la relación sociedad/naturaleza alternativa a los enfoques ortodoxos hegemónicos. A grandes rasgos, el Marxismo Ecológico va a postular la incompatibilidad del proceso de producción y consumo del modo de acumulación capitalista con la sostenibilidad ambiental y la justicia social. Como veremos, el Marxismo Ecológico podrá ser ubicado como un subconjunto dentro del espacio conocido como la "Ecología Política", donde confluirán enfoques críticos al sistema, pero no todos basados en los aportes de la doctrina marxista.

La caracterización de la relación entre economía y naturaleza y el análisis sobre la sustentabilidad del régimen de explotación que realiza el Marxismo Ecológico jerarquiza, a diferencia de los enfoques ortodoxos, el análisis de las condiciones de reproducción del proceso productivo. En estas condiciones de reproducción, la explotación de clase, la acumulación mediante crisis y el desarrollo desigual y combinado tienen, para el Marxismo Ecológico, un papel central (O'Connor, 2001).

Quienes han contribuido más al fortalecimiento de esta perspectiva son, a nivel mundial, Hans Magnus Enzensberger, Manuel Sacristán, Raymond Williams, Rudolf Bahro, André Gorz, James O'Connor, Barry Commoner, John Bellamy Foster, y Michael Lowy, entre otros. Estos autores lograron vincular las consecuencias en términos medioambientales de la dinámica de acumulación global vigente en la actualidad relacionándola con las relaciones de producción y la explotación del trabajo descritas en las formulaciones marxistas originales.

Para el análisis de las manifestaciones diversas de las problemáticas ambientales en la realidad del capitalismo contemporáneo, la teoría marxista ofrece herramientas que permiten vincular aspectos concretos como la crisis y la depredación del medioambiente con condicionantes abstractos que definen el carácter genérico del capitalismo, como las relaciones de producción que incluyen el trabajo asalariado, la propiedad privada de los medios de producción y la lógica de constante búsqueda de la maximización de la ganancia. En su análisis de la dinámica del modo de acumulación, el Marxismo Ecológico se concentra en la "escasez específicamente capitalista, es decir, el proceso por el cual el capital es su propia barrera debido a sus formas autodestructivas de proletarización de la

naturaleza humana, enajenación de la fuerza de trabajo, apropiación del trabajo y capitalización de la naturaleza externa y de lo `urbano´" (O'Connor, 2001:192). La expansión capitalista modifica las condiciones de producción de capital, uno de cuyos componentes centrales es la naturaleza, que puede verse transformada de forma negativa por la explotación capitalista y de este modo generar problemas de agotamiento o encarecimiento y facilitar las llamadas crisis de subproducción. De este modo, se identifica una contradicción entre "las relaciones de producción capitalistas (y las fuerzas productivas), por un lado, y las condiciones de producción capitalista, o `relaciones y fuerzas de reproducción social capitalistas´ por el otro" (O´Connor, 2001: 195).

Principales núcleos conceptuales y críticas a los enfoques ortodoxos

El principal núcleo teórico que plantea el Marxismo Ecológico es la contradicción entre la necesidad de orientar una dinámica en continua expansión por parte del capital y las limitaciones naturales que impiden a los medios de producción seguir ese ritmo, a pesar de los constantes avances tecnológicos que se realizan. En este sentido se afirma que "las relaciones de producción del capitalismo degradan o destruyen las condiciones de producción, incluido – y especialmente – el ambiente" (O'Connor, 2001:24). A diferencia del capital en continua expansión y valorización, la naturaleza se autolimita y tiene límites físicos objetivos que impiden su expansión infinita:

El capitalismo es un sistema autoexpansivo de crecimiento económico. Su meta es el crecimiento sin límites, el dinero en busca de más dinero (…) Por otra parte, la naturaleza no es autoexpansiva: los bosques llegan a etapas máximas; el agua fresca está limitada por la geografía y el clima; los combustibles fósiles y los minerales están fijos en términos físicos[22].

La contradicción entre la expansión del capital y la degradación ambiental es evidente y se profundiza en el proceso de acumulación, ya que los ciclos de reproducción de la naturaleza no se rigen, como los del capital, por la lógica de la maximización de la ganancia, y esta lógica es inherente al modo de producción y da forma a las relaciones de

[22] O'Connor, 2001, Pág. 27.

producción. Por estos motivos, desde el Marxismo Ecológico se enfatiza que "las condiciones de producción no son sólo fuerzas productivas sino también relaciones de producción. Son producidas y reproducidas dentro de relaciones definidas de propiedad, legales y sociales, que pueden ser compatibles o no con la reproducción de estas condiciones definidas como fuerzas productivas" (O'Connor, 2001: 181).

Resulta importante señalar que hay condiciones generales que limitan los procesos de acumulación, y también condiciones específicas al modo de producción capitalista. Para Marx, lo específicamente capitalista es que las barreras al proceso de acumulación se manifiesten en crisis recurrentes. De este modo, para el Marxismo Ecológico, en el capitalismo contemporáneo conviven las tendencias a la *crisis de sobreproducción del capital* junto con las tendencias a la *crisis de subproducción del capital*[23].

En la tradición marxista, las crisis de sobreacumulación son entendidas como excedentes de capital y de fuerza de trabajo que no pueden combinarse de modo tal de retomar los niveles rentables para poder reanudar el ciclo de producción (Harvey, 2004). Estas crisis de sobreproducción del capital son inherentes al desenvolvimiento del proceso de acumulación del capital de largo plazo a nivel mundial, y reflejan el modo que tiene el sistema de recuperarse, por lo que se vuelven inevitables ya que permiten destruir los capitales más débiles y profundizar los ataques al trabajo, resultando en una mayor concentración y centralización del capital. Cada crisis precipita la destrucción de los capitales más débiles e intensifica los ataques al trabajo. Estos son los mecanismos "naturales" del sistema para su recuperación. Cada recuperación "exitosa" resulta en mayor concentración y centralización del capital, y generalmente, en menores tasas de ganancia y de crecimiento de largo plazo. Por ende, las contradicciones se intensifican a lo largo del tiempo (Shaikh, 2006).

[23] "Marx creía que las granjas capitalistas arruinan la calidad del suelo. Pensaba también que las malas cosechas adoptan la forma de crisis económicas. No obstante (…) nunca tomó en consideración la posibilidad de que los métodos agrícolas ecológicamente destructivos pudieran elevar los costos de los elementos del capital, lo cual, a su vez, podría amenazar con crisis económicas de un tipo particular, a saber, la subproducción de capital (…) No llegó a afirmar que las "barreras naturales" pueden ser barreras producidas de modo capitalista, es decir, una "segunda" naturaleza capitalizada. Insinuó, pero no desarrolló, la idea de que puede existir una contradicción del capitalismo que conduzca a una teoría "ecológica" de la crisis y la transformación social" (O´Connor, 2001: 194).

Teniendo estos aportes en consideración, el Marxismo Ecológico identifica, sin embargo, un tipo distinto de crisis radicado en la contradicción entre "las relaciones de producción capitalistas (y las fuerzas productivas), por un lado, y las condiciones de producción capitalista, o "relaciones y fuerzas de reproducción social capitalistas", por el otro" (O'Connor, 2001:195). De este modo, para el Marxismo Ecológico, las crisis económicas se presentan como una "crisis de liquidez o subproducción de capital" y constituyen "el crisol en el cual el capital reestructura las condiciones de producción, también de maneras que las vuelven más transparentemente sociales en su forma y su contenido" (O'Connor, 2001: 196). Para la tradición marxista en general, y para el Marxismo Ecológico en particular, las crisis son la condición de posibilidad de la reproducción del sistema, que depende de ellas para "abatir costos, reducir la renta de la tierra, aumentar la flexibilidad y demás, y de reestructurar las condiciones mismas"[24] (O'Connor, 2001: 204).

El concepto de escasez específica a la formación económico social capitalista es relevante para entender las propias barreras que se impone el capital en su proceso de expansión[25]. La comprensión de los límites ecológicos al crecimiento ilimitado del capital nos lleva al encuentro de una de las innovaciones más importantes del Marxismo Ecológico: la segunda contradicción que reproduce el capitalismo en su desenvolvimiento.

En *El Capital*, Marx describe al sistema capitalista como un sistema que para su reproducción requiere de un continuo proceso de acumulación en el marco de relaciones sociales dadas. Además de reponer el capital utilizado en la producción, manteniendo su nivel inicial (*reproducción simple*), la acumulación requiere aportar un saldo excedente a la producción que permita incrementar la capacidad productiva (*reproducción ampliada*). En el proceso de producción, el valor se genera de forma directa por medio del trabajo, y el producto social excedente se genera a partir del tiempo *de trabajo no retribuido*. La

[24] "Estos tipos de soluciones supertecnológicas serían una enorme fuga de plusvalor, a menos que redujesen el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, pero, al mismo tiempo, contribuyesen a "resolver" todos los problemas de realización que surgiesen de la tradicional sobreproducción del capital" (O'Connor, James, 2001, Pág. 208).

[25] "El calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y de ozono, la lluvia ácida, la contaminación de los océanos, la desforestación, el agotamiento de las reservas de energía y minerales metálicos, la pérdida de suelos y otros grandes cambios ecológicos se deben todos a dos o más siglos de rápido crecimiento de las economías capitalistas industriales" (O'Connor, 2001:218).

plusvalía refleja el *producto excedente* en una sociedad capitalista y básicamente depende de dos factores: el *tiempo de trabajo social total* y la forma en que el tiempo de trabajo total se divide en *tiempo de trabajo retribuido y excedente.* Típicamente, la *plusvalía absoluta*[26] puede incrementarse alargando la jornada laboral mientras se mantiene constante el tiempo de trabajo retribuido. Por su parte, un incremento de la *plusvalía relativa*[27] puede darse a través de la intensificación del uso del trabajo, permitiendo que el mismo tiempo de trabajo se produzcan más cantidad de bienes, disminuyendo en términos relativos el tiempo de trabajo retribuido e incrementando el *plustrabajo* (Marx, 2000). De esta configuración del modo de acumulación surge entonces la *clásica* contradicción entre el capital y el trabajo, que origina todos los procesos de lucha proletaria por la transformación de las relaciones de producción vigentes[28].

Sin embargo, el Marxismo Ecológico identifica una segunda contradicción del modo de acumulación en la "apropiación y el uso económicamente autodestructivo, por parte del capital, de la fuerza de trabajo, la infraestructura y el espacio urbano, y la naturaleza externa o ambiente" (O'Connor, 2001: 212). Específicamente, se entiende a la naturaleza como un stock de "recursos naturales" (bienes comunes) y como un stock –decreciente- de recursos no renovables, que ponen barreras externas a la acumulación del capital, tanto en su fracción constante como variable.

Como se dijo, la lógica inmanente de la acumulación del capital que lleva a la maximización de ganancias socava sus propias bases de acumulación, ya que no considera en su cálculo económico la reproducción de las condiciones de producción entendidas en sentido amplio ni el ciclo de agotamiento del medio ambiente (Galaffassi, 2009). Esta

---

[26] "La producción de plusvalía absoluta se consigue prolongando la jornada de trabajo más allá del punto en que el obrero se limita a producir un equivalente del valor de su fuerza de trabajo, y haciendo que este plustrabajo se lo apropie el capital" Marx, Karl, El capital, lib. 1, sección 5, cap. XIV.
[27] "La producción de plusvalía absoluta es la base general sobre que descansa el sistema capitalista y el punto de arranque para la producción de plusvalía relativa. En ésta, la jornada de trabajo aparece desdoblada de antemano en dos segmentos: trabajo necesario y trabajo excedente. Para prolongar el segundo se acorta el primero mediante una serie de métodos, con ayuda de los cuales se consigue producir en menos tiempo el equivalente del salario" Marx, Karl, El capital, lib. 1, sección 5, cap. XIV.
[28] "La primera contradicción le pega al capital desde el lado de la demanda. Cuando los capitales individuales bajan los costos con el fin de defender o restaurar los beneficios, el efecto involuntario es reducir la demanda de mercancías en el mercado y, de esta manera, hacer descender las utilidades realizadas (…) se manifiesta en su forma pura como crisis de realización (…) no hay problema para producir plusvalor, y por esa razón hay un problema para realizar valor y plusvalor" (O'Connor, 2001: 211).

contradicción plantea que el capital, para poder competir o para recomponer su tasa de ganancia, debe disminuir sus costos, provocando el efecto de incrementar los costos de otros capitales, generando problemas en la producción de plusvalor. En la medida en que se agotan los recursos naturales, se incrementan los costos de producción de algunos sectores de la industria y se merma la tasa de ganancia capitalista.

La caracterización de esta segunda contradicción lleva a hallar nuevos sujetos históricos que se ven subordinados a esta lógica contradictoria y que obviamente trascienden el tradicional proletariado industrial. A pesar de esto, si bien se puede afirmar que la cuestión de la reproducción de las condiciones de producción, y más específicamente de su sustrato medioambiental, es un asunto que atañe a la humanidad en su conjunto, esta lucha tiene una clara dimensión de clase, ya que "la mayoría de los problemas del entorno natural y del social son más grandes desde el punto de vista del pobre, sobre todo si pertenece a minorías oprimidas, que desde la perspectiva de los que reciben un salario y los acaudalados" (O'Connor, 2001: 32). Esta lucha por la superación de la "segunda contradicción" del capital abarca entonces tanto a la clase obrera como a los nuevos movimientos sociales que, en conjunto, constituyen la base social de este proceso de resistencia[29].

Teniendo estas cuestiones en consideración, el Marxismo Ecológico concluye que es una necesidad objetiva del proceso de la reproducción ampliada del capital el degradar y destruir el soporte medioambiental de la producción, generando recurrentes crisis económicas y ecológicas, por lo que ninguna alternativa en el marco de las relaciones de

[29] "Se puede manipular la conciencia social –de eso trata la industria de la publicidad, nos recuerda Chomsky- como para que una sociedad inherente e insanablemente injusta como el capitalismo aparezca como una "sociedad libre", donde quienes se quedan hundidos en la pobreza es exclusivamente por causa de su indolencia o ignorancia; pero nada de ello es posible en el terreno de la "segunda contradicción". Allí los discursos, relatos, propaganda y manipulación ideológica chocan, literalmente, contra las capas geológicas del planeta, contra la tierra, contra el agua cada vez más inalcanzable para mil millones de seres humanos. Este límite, el que opone la naturaleza al capitalismo, es infranqueable; el otro, el que enfrenta al trabajo asalariado con el capital, puede ser relativamente controlado, aunque mediante operaciones cada vez más complicadas y costosas. Si el límite tradicional remataba en un dilema: "socialismo o barbarie", el segundo límite es mucho más radical, es "socialismo o extinción de la especie humana"" (Borón, 2012).

producción vigentes permitiría atravesar y superar las limitaciones que le imponen estas necesidades objetivas al proceso de acumulación[30].

Ecosocialismo y propuestas concretas

Una perspectiva interesante que ha tomado fuerza en los últimos años, con un fuerte basamento en los postulados de la Ecología Política y el Marxismo Ecológico, es la alternativa que propone la corriente del Ecosocialismo. Michael Lowy (2011) describe al ecosocialismo como "una corriente de pensamiento y de acción ecológica que hace propios los conocimientos fundamentales del marxismo, al tiempo que se libera de sus escorias productivistas" (Lowy, 2011). Para el Ecosocialismo, tanto las alternativas que ofrece la lógica mercantil y de maximización de ganancias como la lógica autoritaria y burocrática de las experiencias pasadas del socialismo real son incompatibles con las necesidades y el sostenimiento del medio ambiente natural. El Ecosocialismo, señala Lowy, "rompe con la lógica productivista del progreso –en su forma capitalista y/o burocrática- y se opone a la expansión infinita de un modo de producción y de consumo destructor de la naturaleza" (Lowy, 2011). A la luz de los procesos contradictorios por los que debe transitar necesariamente el capital en su reproducción, el Ecosocialismo se propone cuestionar el ideal mismo del *desarrollo* como se lo definió como una finalidad teleológica de los procesos de formulación e implementación de políticas.

En este sentido, en los últimos años, con la profundización del neoliberalismo han surgido gran cantidad de movimientos *altermundistas* o *desobedientes* que proponen directamente el abandono de la idea de progreso/desarrollo, caracterizándola con un ideal occidental que es incompatible con la filosofía de vida de *Abya Yala* (América Latina), que

[30] "La protección de la naturaleza contra la mercantilización capitalista es inseparable del hombre en tanto parte de la naturaleza. Dicho otra manera, toda política que asuma la cuestión ecológica deberá combatir también la alienación –la alienación mercantil, pero también la alienación en el trabajo– y esto con verdadera eficacia, y no como esas campañas en "defensa del empleo" donde vemos a los sindicatos aliados a los empleadores en torno a cuestiones como las normas en materia de polución. De lo que se trata es de actuar de tal manera que el individuo "individual", creación del capitalismo, escindido en productor y consumidor y privado de toda instancia que pueda ayudarlo a comprender las principales determinaciones de su experiencia social, pueda devenir un productor asociado, en condiciones de administrar sus relaciones con el medio natural según una racionalidad colectiva. El socialismo, así redefinido, es la palabra que debemos reaprender a defender" (Chesnais, 2009)

se rige por el principio de la *relacionalidad*, esto es, “la integración, articulación e interconexión entre todos los elementos de la Pachamama” (Walsh, 2007, Pág. 109)[31]. Para ellos, la idea de *progreso/desarrollo* no solo es inaplicable a América Latina, sino que además es dañina, ya que genera “hipocresía, desigualdad, violencia e injusticia”. La filosofía y la cosmovisión del *sumak kausay (*buen vivir*)* establece como innegociable una nueva *ética* de convivencia, tanto entre seres humanos como entre estos y la naturaleza, que es incompatible con la necesidad de valorización del capital. Los principios básicos de esta filosofía indígena ancestral son el *ama quilla, el ama shuya y el ama yua,* que significan no robar, no mentir y no ser perezoso y se sostienen sobre la base de una libertad, igualdad, equidad y solidaridad reales y no meramente formales (De Souza Silva, 2008).

En la medida en que el Ecosocialismo propone una transformación social radical, no deja de lado sin embargo propuestas concretas que llevan a luchas específicas en el corto plazo. En este sentido, Lowy afirma que “teorizar y trabajar hacia la concreción del objetivo de un socialismo verde no significa que no deberíamos, igualmente, luchar por reformas concretas y presentes en este momento” (Lowy, 2011: 153). Como un programa de reformas de corto plazo, el Ecosocialismo propone la movilización social para presionar a las autoridades económicas y políticas para reducir las emisiones de gas invernadero, desarrollar fuentes limpias de energía, extender el servicio de transporte público, reemplazar camiones por ferrocarriles, crear programas de limpieza de contaminación y eliminar la energía nuclear (Lowy, 2011).

Sección II

> El capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego. Esta es la historia de la destrucción creativa (con todas sus consecuencias sociales y ambientales negativas) inscripta en la evolución del paisaje físico y social del capitalismo (David Harvey).

[31] Estos movimientos tienen actualmente un peso muy importante en aquellas regiones con procesos políticos cuya base social está compuesta predominantemente por indígenas, como el caso de Bolivia, Ecuador y Perú.

En esta sección se intentará realizar un panorama general de las transformaciones experimentadas por el sistema mundial capitalista desde el *fin de la edad de oro* hacia el final de la década del ’60. Esta caracterización nos permitirá adentrarnos en la especificidad concreta argentina durante la *valorización financiera* y en las transformaciones acaecidas tras la salida de la convertibilidad. La caracterización de estas transformaciones y lo expuesto en la Sección nos permitirá vincular este proceso con las problemáticas ambientales existentes en la actualidad.

Transformaciones del sistema mundial

El fin de la “edad dorada del capitalismo” estuvo caracterizado por un fuerte estallido salarial, el hundimiento del sistema financiero internacional de Bretton Woods en 1971, el *boom* de las materias primas de 1972 y la llamada crisis del petróleo de 1973 (Hobsbawm, 2010). En este contexto, se produjo un rotundo cambio en el perfil de las políticas económicas implementadas por los gobiernos de las naciones más poderosas, que abandonaron la hegemonía del estado de bienestar y del sistema de acuerdos de posguerra y viraron hacia esquemas de corte monetarista[32], con los liderazgos de Jimmy Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989) en los EE.UU. y Margaret Thatcher (1979-1990) en el Reino Unido a la cabeza.

El “nuevo imperialismo” que nace a partir de 1973 se caracteriza entonces por la presencia de un “patrón de turbulencia en las relaciones entre poder estatal, supraestatal y financiero como la dinámica más general de la acumulación del capital”. Los procesos de apertura, desregulación y privatización, como el emblema de las prácticas neoliberales, operaron como la correa de transmisión del excedente en este nuevo esquema mundial (Harvey, 2004: 108). Los bancos estadounidenses primero y los fondos de inversión y de pensión luego, sustentados en la fortaleza política de los organismos multilaterales como el

[32] El monetarismo impulsó una elevada tasa de interés, en conjunto con la desregulación de los mercados, la apertura de la economía y la libre movilidad de capitales, aduciendo que permitiría un fuerte influjo de inversiones y una asignación más eficiente de los recursos, con el consecuente crecimiento de la tasa de ahorro y de la economía en su conjunto (Basualdo, 2009). Desde el Marxismo, la hegemonía monetarista y las transformaciones del capitalismo en los ’70 se leyeron como la forma que adoptó el modo de producción de reproducir las relaciones de producción, esto es, realizar una fuerte transformación en la distribución del excedente que permitiera recuperar la tasa de ganancia.

Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se erigieron como los actores centrales de este nuevo esquema de poder global, orientando las políticas económicas de los países periféricos según sus intereses objetivos materiales (mediante los conocidos "ajustes estructurales") y favoreciendo la expansión de las grandes corporaciones transnacionales y su injerencia en los sectores más dinámicos de las economías periféricas[33].

Con la pérdida de hegemonía de la fracción productiva del capital hacia mediados de los años ´60, se implementaron a escala mundial una serie de medidas que configuraron una nueva composición del bloque de poder, ahora hegemonizado por el capital financiero. Estas medidas, que se orientaron a recomponer una tasa de ganancia que venía en franca declinación, fomentaron la *desregulación* de los sistemas financieros que, de forma paulatina, impulsó un proceso de "desintermediación de las finanzas" (Arceo, 2011: 94).

Esta transformación modificó el modo en que las empresas se financiaban, fortaleciéndose la emisión de títulos en detrimento de los tradicionales créditos bancarios. Asimismo, los hogares perdieron peso en la posesión de las acciones, que pasaron a estar concentradas en instituciones financieras no bancarias (como los fondos de pensiones e inversión, las sociedades de seguro, etc.), con intereses objetivos claramente contrapuestos a los de los accionistas individuales. Estos intereses determinaron que la tenencia de acciones fuera orientada a la obtención de rentabilidad de corto plazo, provocando una fuerte volatilidad. Asimismo, estos accionistas institucionales impusieron una *lógica de acumulación* marcadamente distinta a la predominante en la edad de oro, orientando a los directivos de las empresas a tomar decisiones que permitieran una rápida valorización de las acciones y una política de continuo pago de elevados dividendos (Arceo, 2011).

En su devenir histórico, frente a la manifestación secular de crisis de sobreacumulación, el capital había logrado recomponer su tasa de ganancia a través de la absorción de excedentes por medio de la expansión geográfica y la reorganización espacial. Con las transformaciones del capitalismo mundial a partir de los años ’70, sin embargo,

---

33 "Los oligopolios localizados mayoritariamente en las regiones capitalistas centrales controlan efectivamente la producción de semillas, fertilizantes, productos electrónicos, programas de computación, productos farmacéuticos y productos del petróleo, entre muchos otros. En estas condiciones, la mayor apertura mercantil no amplía la competencia, sino que sólo crea oportunidades para la proliferación de los poderes monopólicos con todas sus consecuencias sociales, ecológicas, económicas y políticas" (Harvey, 2004: 109).

este proceso cobró una forma concreta novedosa debido a la “incapacidad de acumular a través de la reproducción ampliada sobre una base sustentable” que fue paliada en gran parte mediante un fenómeno que Harvey describe como “acumulación por desposesión” que caracterizaría al “Nuevo Imperialismo” de las potencias capitalistas contemporáneas (Harvey, 2004).

Siguiendo el esquema de Harvey, frente a una situación de sobreacumulación en un territorio específico, con la presencia generalizada de “excedentes” (tanto trabajo como de capital), el ajuste espacio-temporal se puede dar por la vía del “desplazamiento temporal”[34], del “desplazamiento espacial”[35] o a través de una combinación de ambas. Son las relaciones y la lucha entre las clases de una “formación social territorialmente circunscripta” quienes impulsan la búsqueda de ajustes espacio-temporales en otras latitudes:

La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas (reglas contractuales y esquemas de propiedad privada) en formaciones sociales preexistentes brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo existentes[36].

Este proceso de ajuste espacio-temporal y de acumulación por desposesión se caracteriza por la “mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad – común, colectiva, estatal, etc. – en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la

[34] “Inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación) que difieren hacia el futuro la entrada en circulación de los excedentes de capital actuales” (Harvey, 2004: 101).
[35] “Apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares” (Harvey, 2004: 101).
[36] Harvey, David, 2004, Pág. 102.

tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública, y, finalmente, el sistema de crédito" (Harvey, 2004: 113).

La expansión capitalista supone una progresiva conquista de las formaciones anteriores y la abolición de la producción de "valores de uso directos", con el fin de someter la producción al intercambio. Por lo tanto, "el comercio ya no aparece aquí como función que posibilita a las producciones autónomas el intercambio de su excedente, sino como supuesto y momento esencialmente universal de la producción misma" (Tagliavini & Sabbatella, 2011: 180).

El proceso de acumulación del capital del capitalismo contemporáneo se basa entonces en una *acumulación por desposesión* fuertemente enraizada en la hegemonía del capital financiero por medio de crisis de liquidez, quiebras generalizadas y centralización del capital por medio de la liquidación de capitales excedentes. Otros mecanismos de este proceso de *acumulación por desposesión* pueden hallarse en la "depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) y la proliferación de la degradación ambiental, que impide cualquier cosa menos los modos capital-intensivos de producción agrícola" cuya consecuencia fue la "total transformación de la naturaleza en mercancía" (Harvey, 2004: 114).

Reflexiones sobre el patrón de acumulación de la Argentina en la posconvertibilidad y los problemas ambientales existentes

En la primera parte del trabajo revisamos los principales enfoques heterodoxos en lo que respecta al análisis de la relación sociedad-naturaleza y en la segunda parte hicimos una caracterización de las transformaciones del capitalismo mundial en los últimos 40 años. En esta sección, se intentará abordar la realidad argentina concreta evaluando los problemas ambientales que se derivan de un patrón de acumulación específico, relacionándolo con los enfoques heterodoxos estudiados y con las transformaciones del capitalismo mundial tras el fin de la *edad de oro*.

Caracterización de la transformación en el patrón de crecimiento

El patrón de acumulación de la *valorización financiera*, vigente en la Argentina desde 1976 hasta 2001, se había caracterizado en sus primeras etapas (1976-1983 y 1983-1989) por la pérdida relativa del peso de las actividades productoras de bienes manufacturados que implicó una fuerte reprimarización de la economía y un fortalecimiento de las actividades financieras[37]. Todo este proceso estuvo enmarcado en una tendencia a la concentración de la producción y el ingreso y a la centralización del capital[38]. Estos cambios estuvieron asociados, a su vez, al rotundo cambio en la naturaleza del Estado, con una restructuración radical de la relación funcional entre el capital y el trabajo que modificó sustancialmente el vínculo entre el bloque de poder dominante y el bloque social subalterno, alterando a su vez la inserción de la economía nacional en la división internacional de trabajo y la distribución del excedente y el poder económico en su interior. Esta brusca modificación en el origen del excedente, su uso y apropiación, estuvo íntimamente ligada y sustentada en la pérdida sustancial del poder adquisitivo del salario y del poder político de la clase obrera (Basualdo, 2009).

La segunda ola de transformaciones que en la década del '90 culminaron con el "shock institucional neoliberal" (Nochteff, 1999) que se había implantado en la Argentina desde 1976 terminó de remover los "factores económicos e institucionales que limitaban un mayor predominio del capital sobre el trabajo" (Basualdo, 2010: 320). Este shock institucional neoliberal consistió en un *cóctel* de políticas de apertura, desregulación y privatización, que, en el marco de la Ley de Convertibilidad operante y la reducción del margen de maniobra del Estado, garantizaron la cohesión del bloque dominante y la consolidación de un modo de acumulación basado en un proceso sostenido de transferencias de ingresos desde el Estado y los sectores populares. Todas estas políticas tuvieron un sesgo que profundizó, por un lado, la concentración y centralización del capital

[37] El crecimiento sin precedentes del mercado de capitales, la proliferación de inversiones extranjeras de corto plazo, el incremento del stock de derivados y de bonos internacionales, y el salto descomunal del stock de deuda externa, son un reflejo de este nuevo patrón de acumulación.

[38] La concentración económica es un proceso en el que se produce un incremento en la incidencia de las firmas más grandes sobre la producción total de un sector, que les permite captar un excedente mayor. La centralización del capital, a su vez, refleja el proceso por el cual se produce un incremento del control de la propiedad en manos de unos pocos capitalistas por medio de fusiones, compras de empresas o asociaciones con otros capitalistas (Marx, 2000).

en los grandes actores económicos, y, por el otro, la regresividad distributiva, que dejó fuera del mercado de trabajo a una gran masa de ciudadanos (con niveles de desempleo abierto récord) conduciéndolos a una situación de extrema vulnerabilidad, marginación y pobreza.

A la (des)regulación vigente desde la dictadura militar sobre la radicación de Inversiones Extranjeras (la Ley 21.382 de 1976) se sumó, entre otras re-regulaciones, la reforma constitucional de 1994. Tras esta reforma, los recursos naturales del subsuelo pasaron a pertenecer a las provincias, hecho que les otorgó un derecho exclusivo sobre las regalías y sobre la construcción de marcos regulatorios para la explotación de su suelo.

Con la dolorosa salida de la convertibilidad y la modificación de los precios relativos luego de la *megadevaluación* de 2002, la economía argentina experimentó una transición entre el patrón de acumulación de la *valorización financiera*, vigente entre 1976 y 2002, y un patrón diferente, con una multiplicidad de rupturas, pero sin embargo con una serie de continuidades de gran importancia. El patrón de crecimiento de la posconvertibilidad se ha caracterizado, a grandes rasgos, por una reversión de la tendencia a la desindustrialización pero sin haber forjado un cambio estructural[39], y una profundización de la inserción de acuerdo a las ventajas comparativas reveladas en el mercado mundial que, sin embargo, no implicó una reprimarización de la economía. Coexiste con un fuerte y persistente crecimiento de la industria manufacturera, liderado por la industria automotriz y la industria metalmecánica[40], reflejado en la recuperación del peso relativo de la industria en el PBI[41].

---

[39] A pesar del crecimiento industrial, los estudios existentes no verifican que se esté avanzando en un cambio estructural que incluya una diversificación de la estructura productiva hacia ramas con mayor dinamismo e intensivas en tecnología o ingeniería, ni tampoco en una modificación del perfil de las exportaciones industriales del país (Wainer, Andrés, y Schorr, Martín, "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial. Reflexiones sobre la posconvertibilidad", en Apuntes para el cambio - Año 2, Nº 2, Buenos Aires, marzo/abril de 2012).

[40] Según datos del INDEC (Estimador Mensual Industrial), entre Diciembre de 2002 y Diciembre de 2011, la Industria Manufacturera experimentó un crecimiento del 104% (Nivel General) y los sectores más dinámicos fueron el de Vehículos automotores (+409%), Metalmecánica (+197%) y Productos Minerales no Metálicos (+177%).

[41] Según CIFRA (2010) "el crecimiento manufacturero en la post-convertibilidad marcó un punto de inflexión en la tendencia que había exhibido dicha producción a lo largo de la valorización financiera (1977-2001)" y recuperó el peso relativo de la industria en el PBI (CIFRA, 2010: 5).

El modelo económico actual nos permite entonces hablar de una revitalización de los procesos de *desarrollo económico* nacional basado en la expansión de las fracciones de capital productivas, con una expansión del mercado interno y una ingente sustitución de importaciones, todas características propias de los procesos posteriores a la segunda posguerra, pero en la actualidad impulsadas en un contexto donde los sectores dinámicos de la economía nacional están fuertemente concentrados y transnacionalizados y cumplen un rol que es asignado en gran medida de forma exógena por proceso de valorización del capital a escala mundial.

Por lo tanto, en este nuevo patrón de crecimiento coexisten algunos rasgos de las transformaciones estructurales e institucionales de los ’90 que legaron una economía extremadamente abierta y vulnerable, subordinada a la división internacional del trabajo sobre las ventajas comparativas estáticas (el marcado sesgo hacia los agronegocios, las operaciones financieras y las actividades extractivas), con algunos rasgos característicos derivados de un contexto internacional distinto (el crecimiento de China e India y el incremento de los precios de los commodities que mejoraron los términos de intercambio) y con características virtuosas derivadas de la recuperación del peso de la industria en la economía (el crecimiento del empleo y del consumo y la recomposición de los salarios), aunque sin cambios estructurales que permitan cerrar la brecha de productividad y ser competitivos a nivel mundial mediante un proceso de equidad acompañado de niveles crecientes de salarios medios y de una mayor participación de los asalariados en el producto.

Patrón de crecimiento y problemas ambientales: casos testigo

La política energética, en este nuevo contexto, fue uno de los rasgos donde las continuidades se hicieron manifiestas. El caso emblemático es la **producción hidrocarburífera** y la política de Repsol-YPF previa a su re-estatización del 51% en abril de 2012[42]. La fuerte política de distribución de dividendos de la empresa, que se ubicó

[42] “Durante ocho años el gobierno desoyó las incontables denuncias del saqueo perpetrado por REPSOL. Se elogiaba a la empresa, convalidando un vaciamiento que sólo en la Cuenca Neuquina dejó una deuda

cercana al 90% de las utilidades totales, debilitó la capacidad de reinvertir las utilidades en explotaciones genuinas, provocando su descapitalización y elevando su endeudamiento de manera marcada. La falta de exploración, el agotamiento de reservas y la mencionada política de distribución de dividendos reflejaron un modelo de gestión que estuvo centrado en maximizar las utilidades de corto plazo y generar una capacidad de repago del endeudamiento contraído para comprar la empresa con una velocidad incompatible con el sostenimiento de la actividad en el largo plazo ya que se consumieron las reservas de crudo, se redujo la extracción y la refinación, y la Argentina se convirtió en un importador neto de combustibles.

En lo que respecta a la cuestión medioambiental, el descubrimiento de la "cuenca de Neuquén", en la que se dice yace la tercera reserva mundial de combustibles no convencionales (crudo y gas en rocas bituminosas) que requieren grandes inversiones para su extracción, implica severos riesgos ambientales[43]. El *fracking,* la técnica de fractura hidráulica para la extracción de gas natural no convencional desde estratos rocosos profundos, es un método altamente peligroso para las cuencas de agua, y, por ende, puede ser perjudicial para la producción alimentaria[44]. El deseo expresado en el "Informe Mosconi" para reestatizar el 51% de YPF para la recuperación de la "soberanía energética" y la estabilidad macroeconómica luego de la expropiación de YPF requieren entonces establecer lineamientos respecto a lo que será la extracción de los hidrocarburos de la cuenca de Neuquén[45] y la potencial asociación con otros capitales extranjeros inversores[46].

Con la ***megaminería metalífera a cielo abierto*** ocurre algo similar. Hasta el año '97, la actividad minera en el país tenía un impacto económico muy reducido, tanto a nivel nacional como a nivel regional, y la explotación estaba destinada principalmente a satisfacer las necesidades de la industria y de la construcción en el ámbito local. Con el

---

ambiental 5000 millones de dólares. La estatización sobrevino cuando la pérdida del auto-abastecimiento, la caída de las reservas y los gastos de importaciones crearon una situación insostenible" (Katz, 2012).

[43] Pfeifer, Sylvia, "Shale gas, la base del futuro energético", en Cronista.com, Abril de 2012.

[44] Leire Urkidi, Zuriñe M.Baztan, Mikel Otero, Eider Fdez. de Pinedo, "El Fracking, un atentado contra el territorio y la soberanía alimentaria", Publicado en Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas, Abril de 2012.

[45] Para más detalle puede consultarse un artículo de Rodrigo Herrera Vegas en http://www.lanacion.com.ar/1508103-el-lado-oculto-de-la-explotacion-petrolera-no-tradicional

[46] Treacy, Mariano, "YPF vuelve al Estado: balances y perspectivas", en portal de noticias Marcha.org.ar, Abril de 2012.

descubrimiento de Bajo de la Alumbrera, la minería pasó a ser una de las actividades económicas más importantes, sobre todo a nivel regional, donde economías enteras como la de Catamarca pasaron a depender de esta actividad. Este hecho modificó sustancialmente el tipo de explotación, las relaciones de poder y también la calidad de vida de los trabajadores mineros, que subordinaron su esperanza de vida y sus condiciones laborales al acceso a los salarios relativamente elevados que pagan las trasnacionales. Actualmente, las economías provinciales que cuentan con estos recursos dependen casi exclusivamente de las regalías que les deja la explotación de los yacimientos. Estas regalías (que a lo sumo llegan al 4% sobre el valor a boca de mina) son ínfimas en relación al valor de lo que se extrae, y, debido a que el procesamiento en el lugar de origen es realmente escaso, los efectos sobre las economías regionales son sumamente magros. A esto se suma, además, la falta de control por parte del estado y la escasez absoluta de estadísticas oficiales sobre la salida de minerales, que dificultan aún más el cálculo sobre "lo que se está perdiendo" en términos económicos. Además, el mercado de empresas extractoras está muy concentrado en pocas manos que exigen, como contrapartida de las grandes inversiones que llevan a cabo, ser acreedores de las ganancias extraordinarias que proporciona la actividad. Sin ir más lejos, desde 2001 el precio del oro y de la plata se incrementó alrededor del 450% y las regalías permanecieron en los mismos niveles[47].

En algunos yacimientos, la megaminería a cielo abierto utiliza un método con cianuro que pulveriza millones de toneladas de tierra y roca, contaminando las cuencas hídricas que luego bajan con un elevado contenido de arsénico desde la cordillera a las comunidades aledañas y al suelo de la producción agrícola de la región. El descubrimiento de los yacimientos, sin embargo, no fue casual, sino que respondió a la transformación en las regulaciones vigentes. Además de la mencionada reforma constitucional de 1994, a través de la Modificación del Código minero se les concedió a las trasnacionales garantías fiscales por 30 años, facilidades en la deducción del impuesto a las ganancias junto a otros beneficios impositivos, un régimen especial de importación sin aranceles y subsidios al

[47] "El mismo impacto produce la ampliación de la mega-minería a cielo abierto, que amenaza la provisión del agua proveniente de los glaciares. Esta actividad destruye cultivos tradicionales y afianza "economías de enclave" manejadas por compañías transnacionales, que no generan empleo, ni pagan impuestos acordes a su actividad. Este perfil extractivo ha quedado agravado por la escasez de combustible, que sucedió a la pérdida del auto-abastecimiento. La falta de petróleo y gas obstruye el desenvolvimiento de la economía" (Katz, 2012).

consumo de electricidad y combustibles. Asimismo, se sancionó un acuerdo federal minero (1993-1995) y se modificó el código minero (la Ley 24.196 de Inversiones Mineras de 1993), dando aún más garantías al capital trasnacional para ingresar al país en busca de recursos no renovables, transfiriendo el riesgo al Estado.

Del mismo modo, **la *sojización***, es decir, la expansión del monocultivo del poroto de soja, con el empoderamiento de los grandes *pooles de siembra,* que organizan la producción a gran escala, nada tiene que ver con una estrategia de *soberanía alimentaria*. La soja ocupa el 56% de la tierra cultivable y avanza con la deforestación al ritmo de un millón de hectáreas entre 2002 y 2006 y en la utilización de agrotóxicos al ritmo de 300 millones de litros por año. Actualmente, seis grandes exportadoras dominan todo el largo de la cadena de valor de la producción de soja y el 50% de las tierras están en manos del 2% de los propietarios. Por su parte, en los últimos 40 años la cantidad de productores se ha reducido a la mitad y únicamente en el Chaco la expansión de la frontera agrícola, que aportó empleo únicamente para 6 mil personas, desplazó a alrededor de 300 mil campesinos. Adicionalmente al perjuicio ambiental que provoca este proceso, genera consecuencias sobre los pobladores locales, que son desplazados de forma violenta de las tierras que antaño no tenían ningún valor económico y que con el desarrollo tecnológico ingresaron en la frontera de producción agrícola para su explotación capitalista. Los agricultores y peones rurales, las familias campesinas, las comunidades indígenas y las comunidades aledañas se ven perjudicadas tanto por la expansión de la frontera agrícola[48] como por los efectos de los herbicidas y pesticidas empleados sobre el ecosistema. A su vez, el proceso de concentración y centralización del capital, signado por las ventajas en términos de costos y riesgos conseguidas gracias a la organización de la producción de soja a gran escala, se traduce en la destrucción de los recursos naturales y en una mayor polarización social generada por la expulsión, el desarraigo y por la concentración de ingresos. Por último, la extensión del monocultivo margina la producción de otros cultivos

[48] Esta expansión de la frontera agrícola y del monocultivo no tiene como único beneficiario al sector privado, sino que se erige como uno de los pilares de la estructura tributaria. Los derechos de exportación aplicados aportan por año alrededor del 10% de los ingresos de las arcas públicas (2011), elevándose en el 2010 a 7,065 millones de dólares.

que se consumen en el mercado interno, generando problemas de escasez de alimentos o de aumento de sus precios[49].

Reflexiones Finales

En la primera sección del trabajo caracterizamos los rasgos generales de las aproximaciones convencionales y heterodoxas al tratamiento de la problemática ambiental desde la disciplina económica. Con el estudio de la Economía Ambiental, entendida como el epítome de la economía neoclásica aplicada al estudio de los problemas de la naturaleza, visualizamos que las alternativas que se promueven para enfrentar los problemas de la ingente crisis ambiental apuntan a desarrollar mecanismos mercantiles donde los incentivos y los desincentivos sean promovidos desde el sistema de los precios relativos. Bajo este enfoque, hay una creencia en la capacidad del mercado de operar como un eficiente asignador de recursos y autorregulador del ciclo económico, y se apunta a crear mercados y expandir la esfera mercantil para poder ponerle un precio a las “externalidades negativas” que genera la actividad económica traducidas en distintos tipos de degradación ambiental. Asimismo, se cree que el proceso de crecimiento económico y la acumulación capitalista a nivel mundial no se contradice necesariamente con la explotación creciente de la naturaleza, sino que conlleva inherentemente al desarrollo de distintas tecnologías que permitan disminuir los efectos negativos sin afectar el ritmo de crecimiento. De este modo, se proclama el objetivo del *desarrollo sostenible* como un proceso de crecimiento económico regulando la explotación de los recursos naturales y el ambiente, pero sin cuestionar los modos de producción y de consumo y las pautas que los rigen.

A diferencia de la Economía Ambiental, los enfoques alternativos estudiados promueven la problematización del modo de producción y de consumo, de las relaciones de producción y de poder y las decisiones políticas como un modo de comprender la vinculación entre la sociedad y la economía y el deterioro ambiental que se produce y lleva a crisis económicas y ecológicas.

En este sentido, la Ecología Política, como un campo en pleno proceso de construcción, nos permite cuestionar la sostenibilidad del paradigma del desarrollo

---

[49] Treacy, Mariano “El esquema productivo bajo la lupa”, en Marcha.org.ar, Noviembre de 2011.

productivista imperante en la actualidad a través de la destrucción del sustrato social y natural sobre el que se desenvuelve. Asimismo, nos permite entender que las consecuencias del deterioro ambiental son distribuidas de manera desigual entre los distintos sectores de la sociedad y que en este proceso el entendimiento de las relaciones de poder tiene mucho para aportar. Desde la Ecología Política se postula entonces un modo alternativo a la racionalidad económica mercantil para regir el modo de producción y de consumo, ya que se descree del sistema de precios como un mecanismo eficiente y asimismo se lo cuestiona desde la ética que promueve.

Por su parte, el Marxismo Ecológico, como un sub-enfoque analítico dentro del universo de la Ecología Política, ofrece una lectura que nos permite vincular condicionantes abstractos característicos del modo de producción capitalista como la lógica de maximización de la ganancia, la propiedad privada de los medios de producción y el trabajo asalariado, con condiciones concretas como la crisis económica y la depredación del medioambiente. Partiendo de esta comprensión, cualquier alternativa que se proponga "superar" las trabas medioambientales al proceso de expansión económica sin considerar el sustrato social sobre el que se desenvuelven será entendido como un análisis incompleto que no llevará a alternativas superadoras sino reproductoras de las relaciones de producción actuales y de los problemas ambientales generados. De este modo, el Marxismo Ecológico justifica la imposibilidad del desarrollo de formas de producción y consumo racionales económicamente, sustentables ecológicamente y justas socialmente en el marco del modo de producción actual. Serán las mismas necesidades inherentes al desarrollo del capital las que harán incompatible el objetivo de "desarrollo capitalista" con el de la sostenibilidad ambiental y justicia social. La necesidad de maximizar ganancia por parte de los capitalistas individuales representará un interés objetivo contrario a los objetivos del desarrollo sustentable "deseable".

Estas condiciones ubicadas en un nivel analítico de mayor abstracción nos permiten comprender, si se quiere, lo ocurrido a partir del desmantelamiento de los estados de bienestar y la implementación del neoliberalismo a nivel mundial desde fines de la década del '60 del siglo pasado, que borró concientemente toda "traba" regulatoria e implantó un capitalismo global que expandió su influencia hacia esferas que anteriormente habían

quedado por fuera de la influencia del mercado. Específicamente, la globalización y la *financiarización* de la economía mundial permitieron también la creación de mercados y de instrumentos financieros con los recursos naturales. La expansión de la *commoditización* de los recursos naturales actuó como un punto de ruptura que dejó como "anacrónicos" a los conceptos de soberanía alimentaria y soberanía energética, mucho más vinculados con los *derechos* que con las relaciones mercantiles.

En la Argentina, con la implementación del programa neoliberal a partir de la dictadura militar de 1976, se dieron procesos de apertura, desregulación y privatización que determinaron una reversión económica en lo que refiere a la especialización productiva y a un empoderamiento de los sectores más concentrados del capital contra las clases subalternas, con la consecuente "retirada" del Estado. Esta alteración tuvo como consecuencia una reprimarización productiva y la agudización del proceso de concentración y centralización económica y polarización social, que, sumados al cambio del rol del Estado y la reforma constitucional, dejarían una especialización económica muy orientada a la extracción e industrialización de productos primarios. Asimismo, los cambios legales redujeron sustancialmente la capacidad de intervención del estado nacional en lo que refiere a la regulación y reorientación de las actividades económicas.

Todos estos hechos, sumados a los cambios en el contexto mundial (con el crecimiento de la demanda de los productos de nuestra canasta exportadora y sus precios en niveles históricamente elevados) y a vigencia de una serie de continuidades en el período actual, provocaron numerosos problemas que ponen un signo de exclamación en la agenda política.

La cuestión de la extracción de los recursos naturales como los hidrocarburos y los minerales metalíferos y la extensión del monocultivo en el agro y la lógica que subyace a este proceso es uno de los principales asuntos para atender en la actualidad. La escasa capacidad de regulación y de captación de renta de estos procesos es algo que no se ha revertido, como así tampoco la lógica mercantil extractivista que impera en estas actividades económicas. Los problemas ecológicos existentes (el uso de agroquímicos, la megaminería metalífera a cielo abierto) y los potenciales (con la metodología del *fracking*

para la explotación de hidrocarburos no convencionales) nos impulsan a poner el grito en el cielo para pedir la instalación de estos asuntos urgentes en la agenda del debate público.

Bibliografía Consultada

Alimonda, Héctor (comp.) *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía,* Buenos Aires: CLACSO, abril de 2002. Disponible en
http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ecologia/ecologia.html

Arceo, Enrique, *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial,* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cara o Ceca, 2011

Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires, 2010

Bellamy Foster, John, Clark, Brett, York, Richard (2009), "Capitalismo en el País de las Maravillas", en Revista Herramienta Web Nº3, noviembre de 2009.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Cara o Ceca/CENDA, Buenos Aires, 2010

Chesnais, François (2009), "Socialismo o barbarie": las nuevas dimensiones de una alternativa, en Revista Herramienta Nº42, octubre de 2009.

Féliz, Mariano (2008), "Los límites Económicos del Neodesarrollismo", en Revista Herramienta No 39, Buenos Aires, octubre de 2008, año XII.

Fuente Carrasco, Mario E. "La economía ecológica: ¿un paradigma para abordar la sustentabilidad?", en Argumentos, Vol. 21, Núm. 56, enero-abril, 2008, pp. 75-99, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, Distrito Federal, México

Galafassi, Guido (2009), "La predación de la naturaleza y el territorio como acumulación" en Revista Herramienta Nº42, Octubre de 2009.

Harvey, D. (2004). El "Nuevo Imperialismo": Acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 99-129.

Hobsbawm, Eric (2010), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires: Critica, 2010.

Katz, Claudio (2012), "Contrasentidos del neodesarrollismo", para Rebelion, disponible en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=154325

Katz, Claudio, Lucita, Eduardo, Marchini, Jorge, et. Al. (2012), "Afloran los límites del modelo. Un balance de los Economistas de Izquierda", Documento del EDI, Marzo de 2012.

Laterra, Pedro, Jobbagy, Esteban y Paruelo, José (eds.) (2011), *Valoración de servicios ecosistémicos: Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires: INTA, 2011.

Leff, Enrique (2006), "La ecología política en América Latina. Un campo en construcción". En publicación: *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana.* Alimonda, Héctor. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Marzo 2006. ISBN: 987-1183-37-2

Lowy, Michael (2011), *Ecosocialismo. La alternativa radical a la catástrofe ecológica capitalista*, Ediciones Herramienta y Editorial El Colectivo, Buenos Aires,

Martínez Allier, J. (1991), "Introducción al número 1", en *Revista Ecología Política: cuadernos de debate internacional N1*, Septiembre de 1991

Marx, K. (2000). *El Capital.* Madrid: Akal.

Medeiros, João Leonardo & Sá Barreto, Eduardo (2010), "Lukács y Marx contra el "ecologismo acrítico": por una ética ambiental materialista", en Revista Herramienta Web Nº 6, septiembre de 2010.

O'Connor, J. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico.* México DF: Siglo XXI.

O'Connor, James, "Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica", en Ambiente & Sociedade – Vol. VI nº. 2 jul./dez. 2003

Polanyi, K. (2011). *La gran transformación.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Puig, J. (1991), El ecolgismo (aprendiendo a rehabitar la Tierra), Biblioteca Cultural Barcanova, Editorial Barcanova, Barcelona.

Sabatella, I. (2010). Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 36, Quito*, 69-80.

Tagliavini, D., & Sabbatella, I. (2011). Marxismo Ecológico: elementos fundamentales para la crítica de la economía-política-ecológica. *Revista Herramienta Nº 47*, 175-190.

Valmaña Lastres, Sandra (ed.), Autocríticas: un diálogo al interior de la tradición socialista

VVAA, Batalla de ideas. Revista de debate teórico-político de la izquierda independiente. N 2

APORTES PARA LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN ARGENTINA EN SECTORES DE INFRAESTRUCTURA E HIDROCARBUROS

Verónica L. Cáceres [1]

I. Introducción

El presente artículo contribuye al debate sobre la política ambiental en Argentina, particularmente en torno a la regulación ambiental de los sectores de infraestructura de agua y telecomunicaciones e hidrocarburos. La temática adquirió importancia a partir de, por un lado, la crisis energética que afecta al país y demanda de importación de gas y la política energética que busca revertir la situación con la explotación de los hidrocarburos no convencionales sobre todo en la cuenca Neuquina. Esta actividad se caracteriza por el uso intensivo de agua en áreas donde compite con otros usos. Por otro, adquiere relevancia la regulación ambiental en el sector de telecomunicaciones a partir del crecimiento de los servicios de telecomunicaciones inalámbrica y el aumento de la instalación de antenas que ha generado debates sobre la contaminación electromagnética. Por contaminación electromagnética Aliciardi (2011) refiere a la exposición continua a campos electromagnéticos que tienen como fuente, fundamentalmente, las líneas de alta tensión y subestaciones eléctricas y las antenas de telefonía móvil y sistemas de telecomunicación.

El trabajo se efectuó en el marco del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (2013) en curso denominado: "Las políticas públicas en CyT hacia los sectores de hidrocarburos y telecomunicaciones en el marco de la privatización de empresas públicas en Brasil. Estrategias de financiamiento y la vinculación con las universidades. Lecciones para el caso argentino", Programa PLACTED. A partir del análisis de los sectores de agua, telecomunicaciones e hidrocarburos, el trabajo reflexiona en qué elementos son centrales para pensar una política ambiental en sectores estratégicos.

Argentina es un país federal que tiene una institucionalidad ambiental que se conformó de forma contemporánea al debate internacional en los años setenta y cobró

---

[1] Dra. En Ciencias Sociales. Investigadora y docente de la UNGS. Docente de la UNLU.

impulso en la década del noventa con la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional y desde entonces ha tenido distintos vaivenes.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 promovió ciertas innovaciones que apuntaron a fortalecer o "vigorizar" la forma federal de gobierno, como establecer que las provincias tienen "el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio" (artículo 124) y le compete al Estado nacional la responsabilidad de *"*dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales" (artículo 41). Asimismo, el Estado nacional mantiene bajo su jurisdicción la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales.

Así, como explica Bidart Campos (1996), la cuestión ambiental se conformó como una categoría especial de competencia concurrente en la que tanto el Estado nacional como las provincias pueden sancionar normas; y en ese sentido Gutiérrez (2015) habla de "federalismo concertado".

En el marco del crecimiento del debate internacional sobre el ambiente la reforma incorporó, de forma trascendente, en su artículo 41 el derecho al ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, etc. sin comprometer a las de las generaciones futuras y en el artículo 42 el derecho de los consumidores y usuarios de bienes y servicios "a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y dignos".

Por lo que desde entonces las jurisdicciones provinciales cumplen funciones relevantes en materia ambiental que incluyen la preservación, recuperación y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, el control del impacto ambiental, la planificación del uso racional de los recursos, la promoción de actividades que eviten la degradación del aire, de los recursos hídricos, de los suelos, entre otras.

En este esquema el estado nacional tiene la responsabilidad ineludible de sancionar los presupuestos mínimos en materia ambiental a partir de principios ambientales como el de congruencia; el precautorio; el de progresividad; el de responsabilidad que acuerda que

el generador de daño ambiental es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas; y el de sustentabilidad (Ley General del Ambiente N° 25.675).[2]

El artículo presenta las características generales que tienen los servicios de infraestructura con énfasis en agua y telecomunicaciones y en el sector hidrocarburos. En este sentido se presenta el encuadre institucional vigente y se debaten elementos centrales a considerar en la regulación ambiental.

El trabajo tiene una metodología cualitativa que enfatizó en una fase inicial en la observación documental indirecta para el análisis de las normativas; se caracterizaron los sectores a partir de la literatura sobre la regulación de los servicios, y se establecieron semejanzas y diferencias en los casos. Por último, finaliza con algunas conclusiones preliminares relativas a la regulación ambiental de estas actividades.

II. Características generales de los servicios de infraestructura e hidrocarburos

Los servicios de infraestructura son aquellas actividades de utilidad pública con características de red, que satisfacen necesidades esenciales de la población, contribuyen a sustentar el desarrollo económico, a la integración del territorio y a la calidad de vida de la población y de la protección del ambiente.[3] Por lo que forman parte de actividades en la cual el Estado establece una serie de normas que regulan su prestación, es decir no son actividades regidas meramente por las leyes del mercado. Corrales (1998) entiende a la regulación "como una de las formas de intervención estatal cuyo fin es orientar la acción y decisiones de los agentes privados en beneficio de intereses sociales". Siguiendo a Nahon (2007), el Estado en tanto titular de los servicios puede optar por proveerlos en forma

[2] Hasta el cierre de este trabajo se sancionaron en Argentina las siguientes leyes de principios mínimos: Ley Nº 25612 de Residuos Industriales, Ley Nº 25670 de Gestión y eliminación de PCB, Ley Nº 25688 de Gestión Ambiental de Aguas, Ley Nº 25916 de Gestión de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios, Ley Nº 26331 de protección ambiental de los bosques nativos, Ley 26.562 de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional y Ley 26.639 de preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (véase las siguientes tablas).

[3] Incluyen los servicios de agua y desagües cloacales, de telecomunicaciones, transporte y distribución de gas natural y en redes, producción y distribución de gas envasado; generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transporte ferroviario (pasajeros y carga), por vías fluviales y por caminos; servicios postales, aeroportuarios y transporte aerocomercial, véase Nahón (2007).

directa o indirecta, delegando en forma temporaria la prestación (concesión), venta de activos (privatización), o formas mixtas. En cualquiera de las opciones, debe *"velar"* porque los mismos sean prestados de manera *"regular, uniforme, general y continua"*.

Así estos servicios constituyen "*un campo en el que puede examinarse la forma como la población satisface sus necesidades, los problemas y conflictos que se generaran en el modo de producción, distribución y consumo, la relación entre el rol del Estado y las inversiones privadas en la satisfacción de esas necesidades y la construcción del espacio urbano"* (Grippo, 2005*).*

Los principios de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y obligatoriedad describen rasgos que deben caracterizar la prestación de los servicios de infraestructura. La generalidad refiere a que los servicios tienen que alcanzar a toda la población, por lo que no se puede negar los servicios, por ejemplo, por la condición social o economica de los usuarios. En estrecha relación con lo anterior, la igualdad refiere también a que "…todos los habitantes tienen derecho a gozar del servicio y se comprende en una característica que a veces se menciona aisladamente: la igualdad o uniformidad, por imperio de la cual todos tienen derecho a exigir el servicio en igualdad de condiciones". (Gordillo, 2003: 34)

La regularidad refiere a que los servicios tienen que ser prestados en conformidad con las regulaciones económicas, ambientales, sanitarias, etc. específicas, acordados por las agencias regulatorias. Por último, la obligatoriedad impide a las empresas proveedoras a efectuar discriminaciones entre los usuarios.

En términos económicos los servicios de infraestructura se caracterizan por la presencia de economías de escala, de alcance, de red y aglomeración, elevados requerimiento de inversiones fijas y una demanda relativamente inelástica, en especial en los servicios de agua y electricidad por la esencialidad y la ausencia de sustitutos.

Es de destacar que las economías de escala suponen que se observa una disminución progresiva del costo medio y marginal en tanto aumenta la producción, lo que implica que la demanda sea atendida mediante un solo prestador ya que sus costos siempre son más bajos que con dos o más prestadores; las economías de alcance (o de ámbito) incluyen los beneficios que las prestadoras de los servicios obtienen por la explotación de una misma

infraestructura; y las economías de aglomeración están relacionadas a la concentración territorial de la demanda y la densidad poblacional, lo que propicia la disminución de los costos medios conforme la demanda se concentre en un territorio determinado y aumente la densidad poblacional" (Rozas Balbontín, 2014:12). Por lo que las economías de red tienen lugar cuando la demanda individual depende positivamente del número de consumidores que hayan comprado el bien o servicio previamente. En los sectores de infraestructura, por caso el de telecomunicaciones, la empresa incrementa sus ingresos de modo creciente a medida que aumenta la cantidad de consumidores suscriptos a la misma debido a la posibilidad asociada de ofrecer comunicaciones con una mayor cantidad de destinos (Forcinito, 2005). Estas economías funcionan como barreras naturales a la entrada en la medida en que hacen más costoso el ingreso al mercado (Forcinito, 2005).

Es de destacar que cuando las economías de escala son muy grandes pueden hacer conveniente -desde el punto de vista del costo mínimo de producción- que una sola empresa abastezca todo el mercado, en función del tamaño del mismo. Este es el caso denominado "monopolio natural" una "actividad en la que, en virtud de sus características técnicas intrínsecas, los costos totales de producción son menores cuando ella está a cargo de un único proveedor del servicio que cuando se divide entre dos o más proveedores. De este modo, el ingreso al mercado de un nuevo prestador no es rentable y —en consecuencia— el hecho de que el servicio en un área geográfica esté en manos de un único proveedor resulta más eficiente" (Hantke-Domas y Jouravlev, 2011:29).

Se trata también de servicios que involucran elevados requerimientos de inversiones fijas, costos hundidos, y tienen una demanda relativamente inelástica en tanto se observa poca variación del consumo ante las variaciones de los precios.

La regulación pública, atento al poder monopólico u oligopólico que caracteriza a los servicios de infraestructura por redes, resulta central a fin de garantizar el acceso a los servicios por parte de toda la población.

II.1 Cuestiones generales

El servicio de agua involucra un tipo de servicios cuya prestación demanda de un conjunto complejo de infraestructuras críticas, porque forman parte de los servicios urbanos provistos mediante redes físicas con prestaciones colectivas que ofrecen medios para la producción y reproducción de la vida y la satisfacción de necesidades indispensables (Mutuberría Lazarini, 2007).

La conformación de las redes en un territorio es el resultado de la interacción de un entramado heterogéneo de actores estatales, sociales y agentes económicos locales y trasnacionales. La instalación de las mismas es un paso previo para el funcionamiento de los servicios (de distribución de agua potable y también la evacuación y recolección de efluentes) y el usufructo de los mismos requiere la conexión de los hogares a los mismos.

Se trata de servicios cuya prestación conforman, en términos económicos, dos monopolios naturales diferenciables que resultan de las redes de tuberías y drenaje y de las grandes obras de potabilización del agua y depuración de los residuos, así como de los acueductos y drenajes que conforman la infraestructura típica de las zonas urbanas.

Si bien las redes físicas mediante las cuales se prestan los servicios tienen características similares a otros servicios públicos de infraestructura como el gas, en el caso en cuestión, los costos de interconexión son elevados por lo que además de monopolios naturales se trata de monopolios locales.

La interconexión es necesaria en áreas donde no existen fuentes de agua para ser utilizadas o las mismas se encuentran altamente contaminadas (por origen antrópico o natural) por lo que se requiere de acueductos que transporten agua de otras áreas, y en este caso, la interconexión de los dos polos de un acueducto de agua es más costoso que, por ejemplo, "interconectar una red eléctrica" (Ferro, 2008: 21).

Asimismo, el carácter de monopolio natural se sostiene en la presencia de economías de escala, de alcance y de aglomeración que, la literatura especializada reconoce que, tienden a estar en mayor o menor medida en los procesos de las empresas de esta actividad (Rozas Balbontín y Bonifaz, (2014), Hantke-Domas y Jouravlev (2011), Ferro (2008), etc.). Se trata de servicios que tienen economías de escala de largo plazo respecto a las obras (dado que en el corto plazo las redes y plantas están fijas y los costos unitarios de

inversión "pueden ser hasta ocho veces mayores" en prestadores pequeños en comparación con más grandes); y economías de escala de corto plazo en la operación y administración (que incluye la gestión y racionalización de los recursos comunes de dirección superior, gerencia general, administración, contabilidad, finanzas, gestión de los reclamos, costos de software, etc.) (HantkeDomas y Jouravlev, 2011:27).

Las características brevemente señaladas explican los importantes volúmenes de inversión que demandan la instalación de las infraestructuras de redes necesarias para la prestación de los servicios que representan una parte importante de los costos de las prestadoras que se ubican por encima de otros servicios de infraestructura (Rozas Balbontín y Bonifaz, 2014).

Las economías pueden aprovecharse cuando en territorios con similares características actúa un mismo operador o cuando existiendo distintos operadores se promueve la coordinación y colaboración sobre inversiones, planificación, etc. Se trata de servicios con externalidades positivas en relación a la producción y el valor de su insumo central (agua); en la calidad de los productos (efluentes) que se envían al ambiente; y de consumo en tanto existe una desventaja para aquellos sectores que no tienen acceso, especialmente en las condiciones sanitarias (Malabarba, 1998).

II.3. Aspectos técnicos de la exploración y explotación de los hidrocarburos convencionales y no convencionales y las cuencas productivas en Argentina

El petróleo crudo, el gas natural, y el agua son recursos naturales no renovables de fuerte incidencia para el desarrollo económico y la sustentabilidad de la vida. Mientras el gas y el petróleo se encuentran absorbidos en distintas rocas porosas o libres en concavidades (menos frecuentes), el agua cubre el 70% del planeta tierra.

El petróleo es una sustancia orgánica compuesta de moléculas denominadas hidrocarburos y de una combinación de átomos de carbono tetravalentes con átomos de hidrógeno monovalentes (Secretaria de Energía, 2003). Es extraído del interior de la tierra y constituye una de las sustancias más importantes utilizadas como combustibles para el transporte, la producción de bienes (plástico, polietileno, etc.). Por su parte, el gas también

es una fuente de energía que, a diferencia del petróleo, produce menores cantidades de dióxido de carbono.

Es de destacar que, aunque la mayor parte del planeta está cubierta de agua, sólo el 2,5% de los reservorios contienen agua dulce y gran parte de esta última se encuentra congelada en glaciares y el resto es salada (Comisión Nacional del Agua, 2003). El agua cumple funciones indispensables para la vida, entre las que se destacan que al actuar como solvente permite el transporte de sustancias nutritivas hasta las células, así como de sustancias de desecho desde las células hacia el exterior, etc. (Bella y Hure, 2007). A diferencia de otros recursos naturales, el agua dulce no tiene sustituto: si se agota o se contamina y no se le efectúan los tratamientos para recuperarla, se pierde. Aunque existen técnicas para desalinizar el agua de océanos o mares estas son complejas, costosas y, entre otras cosas, "aún no se ha encontrado el modo de deshacerse de la salmuera que queda del proceso y de los elementos químicos que se utilizan en el mismo y para el funcionamiento correcto de la planta, sin afectar al medio ambiente" (Bruzone, 2009:17).[4]

El petróleo tiene distintas concentraciones y densidades (viscosidades) que pueden ser catalogadas de acuerdo a la escala de gravedad desarrollada por el Instituto Americano de Petróleo (API por su sigla en inglés) en: Petróleo liviano (convencional) con menor gravedad; mediano (con concentración media de hidrocarburos de bajo peso molecular); pesado (con mayor densidad de hidrocarburos y viscosidad) y extrapesados. Cuando mayor es la viscosidad del petróleo más difícil es extraerlo, transportarlo y refinarlo.[5]

Como explica Buch (2013) el proceso de obtención de hidrocarburos incluye tareas de exploración de nuevos yacimientos de petróleo y gas natural, con métodos de prospección, y una vez encontrado un sitio donde se presume la existencia del recurso se perfora mediante trepanos (a miles de metros de profundidad). De confirmarse la presencia de estos recursos se estima si las reservas[6] justifican la explotación.

---

[4] Entre los casos de desalinización del agua más importantes se encuentran distintos proyectos en Israel.

[5] http://www.venelogia.com/archivos/9589/ (Fecha de consulta 17/12/2015).

[6] Las reservas "consisten en el volumen estimado de petróleo crudo, gas natural, gases líquidos naturales, y otras sustancias asociadas que se consideren comercialmente recuperables de acumulaciones conocidas conforme a información previa, bajo condiciones económicas existentes, prácticas operativas establecidas, y

Esto es así en el caso de los reservorios convencionales que están rodeados de rocas impermeables que actúan como una pared que contienen los hidrocarburos. En caso de encontrarse petróleo o gas estos pueden estar bajo presión y emerger de forma espontánea o ser bombeado de forma artificial mediante el uso de bombas.

Las modalidades de explotación/extracción se modifican en la medida que los pozos se agotan o cuando mayor sea la viscosidad o fijación a las rocas en las que se aloja. Ciertamente esto torna más costoso su extracción y demanda inyección de importantes volúmenes de agua (extracción secundaria), vapor para reducir la viscosidad, arenas para aumentar la porosidad de las rocas, o detergentes u otros materiales para disminuir la absorción de los hidrocarburos a la roca (Buch, 2013). La exploración y explotación de yacimientos petrolíferos incluye también importantes perforaciones bajo los océanos (denominada costa afuera).

Cabe destacar que en el contexto de disminución de las reservas de petróleo convencional de los principales países exportadores comenzó a explotarse en

Canadá y Estados Unidos los yacimientos de petróleo y gas denominados “no convencionales””. En este caso se trata de depósitos de esquistos bituminosos, yacimientos de rocas sedimentarias de baja permeabilidad con hidrocarburos adsorbidos (Buch, 2013). Estos reservorios refieren a petróleo/gas depositados en rocas de muy baja permeabilidad que de acuerdo a donde están alojados se denominan: Gas de Areniscas Compactas (Tight Gas Sands)[7], Petróleo en Rocas de Baja Permeabilidad (Low Perm Oil), Gas o Petróleo en Pelitas (Shale Gas y Shale Oil)[8] y Petróleo Pesado (Heavy Oil).

---

bajo leyes y regulaciones en vigencia en ese momento. La información necesaria para la determinación estimada de dichas reservas se obtiene de interpretaciones geológicas y/o datos de ingeniería disponibles al momento de dicha estimación” (Barneix 2014: 153).

[7] “El tight gas, o gas de baja permeabilidad, es otro tipo de hidrocarburo no-convencional (distintos al shale gas) que también se encuentra en Argentina en varios reservorios. Tight gas es el gas natural que se produce a partir de depósitos de rocas del tipo arenisca o caliza de baja permeabilidad” (Taillant y otros, 2013:14).

[8] “El gas y/o petróleo de pelita, es el gas natural o petróleo que se produce a partir de rocas comúnmente denominadas pelitas (lutitas y fangolitas). Esta es una roca sedimentaria de grano fino que se rompe en finas capas paralelas que se caracteriza por tener una baja permeabilidad. Verticalmente, el hidrocarburo que pudiera estar ubicado en la piedra, no migra hacia arriba, al menos que se encuentre una grieta natural o artificial en la piedra” (Taillant y otros, 2013:13).

Se trata de reservorios que no están contenidos en rocas geológicas, por lo que puede encontrarse desparramados en grandes extensiones o áreas geográficas. En los últimos años se estimó que Argentina tiene reservas importantes de Shale Gas y Shale Oil que la ubican entre los principales del mundo, a los que se suman importantes reservas de Tight-gas (Buch, 2013).

Estos hidrocarburos se extraen con el método fractura o estimulación hidráulica que refiere a un procedimiento que incluye la fractura de las rocas a gran profundidad, para lo cual se utiliza agua a elevada presión. La fractura hidráulica es una técnica desarrollada hace varias décadas que se utilizó para aumentar "la permeabilidad de los reservorios convencionales" pero que fue "adaptada para poder extraer los hidrocarburos de las formaciones shale, lo cual, además de una mayor escala, requiere de mayores inversiones iniciales" (López Anadón, 2015). Para acceder a estos recursos se realizan perforaciones horizontales a lo largo de la ubicación de los depósitos que son "horizontales por naturaleza" con menores entradas superficiales (aunque en algunos casos se efectúan también pozos verticales), lo cual finalmente permite extraer los hidrocarburos (Taillant y otros, 2013).

La literatura alerta que el método de fractura hidráulica tiene un impacto sobre el ambiente y puede generar deterioro de los recursos naturales por el posible escape de gases (como el metano), de fluidos que afectan a las comunidades, ruido, etc. (Taillant y otros, 2013). Sin duda una de las mayores preocupaciones que se destaca es el impacto de la actividad en los recursos hídricos (por el volumen utilizado o por la posible contaminación). A modo de ilustración es de destacar que la perforación de un pozo demanda entre 400.000 y 4.000.000 litros de agua para sostener la presión hidrostática para enfriar "la cabeza de la perforación" y eliminar los residuos (Gregory, Vidic, y Dzombak, 2011).

Aunque la industria del sector sostiene que entre las reservas no convencionales y las napas de agua se interponen la geología; en Argentina mientras las cuencas están a miles de metros de profundidad, las napas sólo están a cientos de metros. En teoría si bien la sucesión de rocas entre las napas y la roca madre es impermeable lo que impediría que el gas alcanzado suba hasta las napas, quepa la reflexión sobre "¿Qué sucede con las fracturas

realizadas en las piedras? ¿Estas podrían subir a las napas y contaminarlas? No habría grietas/fracturas naturales que se formen y que liberen el gas o el petróleo a las napas. ¿Cuán seguros son los caños y el cemento con el pasar del tiempo?" (Taillant y otros, 2013: 31).

Asimismo, otro de los cuestionamientos refiere fundamentalmente a la eficiencia en el tratamiento de los efluentes por parte del sector industrial. Los efluentes industriales incluyen agua mezclada con solventes, antigongelantes, etc., derivados del proceso de extracción de los hidrocarburos que son tóxicos para el ambiente y, claro está, para la salud de la población. Estos requieren ser extraídos de los pozos y tratados antes de ser depositados en piletones al aire libre, por ejemplo (Taillant y otros, 2013).

En Argentina se han identificado 19 cuencas sedimentarias[9] con una superficie aproximada de 1.750.000 km^2, a las que se agregan cinco costa afuera (off shore). De las cuales actualmente la producción de hidrocarburos se concentra en cinco: la cuenca Noroeste (con las provincias de Salta, Jujuy y Formosa), Cuyana (con el norte de la provincia de Mendoza); cuenca Neuquina (sur de la provincia de Mendoza, Neuquén, Río negro y La Pampa); la cuenca Golfo de San Jorge (Chubut y el norte de Santa Cruz); y la Austral (sur de Santa Cruz y Tierra del Fuego (tanto el área "on shore", como "off shore") más territorios pertenecientes al Estado Nacional) (Ministerio de Minería y Energía, 2015). Barneix (2015:145) explica que la cuenca Golfo San Jorge con epicentro en Comodoro Rivadavia concentra más del 60% de las reservas de petróleo y cerca del 10 % de las de gas natural (la más importante del país); seguido por la cuenca Neuquina que tiene el 25% de las reservas de petróleo y el 43% de las de gas; la Austral con el 28% de las reservas de gas y 4% de las petróleo y la cuenca del Noroeste con el 19 % de las reservas de gas 2 % de las de petróleo y la cuenca Cuyana con el 6 % de las reservas de petróleo y 1 % de las de gas.

Es de destacar que la cuenca Neuquina se encuentra el yacimiento denominado Vaca muerta descubierto hace más de 90 años y que, en 2011, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), empresa insignia del sector, anunció que contiene importantes reservas de petróleo y gas no convencionales.

---

[9] "Las cuencas sedimentarias son los lugares donde se dieron las condiciones geológicas para la formación de hidrocarburos y se distribuyen en distintas partes del país" (Barneix, 2014:125).

III. La regulación de los hidrocarburos y el agua en Argentina

En tanto las provincias tienen el dominio originario de sus recursos naturales y la nación sólo acuerda principios mínimos en materia ambiental, no existe en Argentina una ley nacional del agua que fije lineamientos de la política hídrica en todo el territorio, incentive el uso eficiente y ambientalmente sostenible del recurso reconociendo, el derecho humano al acceso de la presente y generaciones futuras, provea seguridad jurídica en los derechos de uso y resuelva de potenciales conflictos entre las jurisdicciones, entre empresas y usuarios y considere los problemas de equidad social y de distribución territorial del recurso.

En cambio, se observa un conjunto de normativas que regulan de forma directa o indirecta distintas aristas de los recursos hídricos. Por un lado, como ya señalamos, la Ley N° 25.688 denominada Régimen de Gestión Ambiental de Aguas que legisla en materia de cuencas interjuridisdiccionales y crea los comités de cuencas como organismos federales de asesoramiento[10]; y algunas consideraciones del Código Civil y Comercial (Ley N° 26.994); el Código de Minería (Ley N° 1919, reordenamiento Ley N° 24.224) y el Código Penal (Ley N° 11.179).

Cabe destacar que la Ley N° 25.688 no ha logrado los consensos con las jurisdicciones provinciales que, en algunos casos, han considerado que la norma avanza sobre competencias no delegadas al Estado nacional, por ello, el PEN aún no la ha reglamentado (Picolotti, 2003). Es más, algunas provincias como Mendoza han llevado adelante litigios judiciales para que la misma sea declarada inconstitucional.

En 2003 en un marco de federalismo concertado, se intentó avanzar en las bases de una política hídrica nacional con la inclusión de distintos sectores y de los aspectos sociales, económicos y ambientales[11] a través del Principio Rectores de Política Hídrica y la

[10] La ley consta de diez artículos entre los que se define a las cuencas como unidad ambiental de gestión del recurso hídrico, los usos del agua, etc. La norma no hace referencia al valor económico del agua ni a su status como derecho humano, no establece prioridades de uso, ni instrumentos de planificación y gestión, no se explicitó los principios de descentralización y participación, etc. (Gutiérrez, 2010).

[11] En 1999, la SRH, por fomento del Banco Mundial, comenzó un proceso de intercambio de ideas en las provincias con el objetivo de diseñar políticas comunes en materia hídrica. Durante tres años se efectuaron

firma del Acuerdo Federal del Agua por parte de la nación, las provincias y la CABA. Desde 2005 espera ser tratado en el parlamento nacional el Proyecto de Ley Marco de Política Hídrica que retomó los principios del acuerdo.

Recién en 2008 se sancionó la Ley N° 26.438 que sólo ratificó el Acta Acuerdo, la Carta orgánica, las Actas con modificaciones convenidas y reconoció al COHIFE como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal. Aún los principios rectores no han sido institucionalizados en una ley.

En Argentina la extracción de petróleo y gas se encuentra regulada por la Ley nacional de hidrocarburos Nº 17.319 sancionada en 1967 durante el gobierno de facto liderado por el General Juan Carlos Onganía (que recibió distintas modificaciones como señalaremos en esta sección). Esta norma estableció que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio del país y en su plataforma continental pertenecen al "patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional" (artículo 1 Ley nacional Nº 17.319) y apuntó, principalmente, a ampliar la participación de capitales extranjeros en el sector energético.

En la década del noventa del siglo XX, en el marco de las reformas estructurales de sesgo neoliberal que se implementaron durante los gobiernos de Menem, se evidenció un cambio radical en la concepción que el Estado argentino que derivó en que el petróleo y el gas pasaron a ser considerados simples "commodities", es decir un bien transable a nivel internacional, y ya no un recurso estratégico (Barneix, 2014).

Las transformaciones en el sector y en la concepción de los hidrocarburos se llevaron adelante con escasa participación del Congreso ya que fueron instrumentadas mediante un conjunto de decretos. Así se creó el mercado libre de crudo; se otorgó la libre disponibilidad del petróleo extraído por las empresas privadas y se autorizó su exportación;

---

talleres en todo el territorio nacional donde participaron actores de los distintos sectores vinculados al agua (tales como representantes de organismos de los distintos niveles de gobierno vinculados a la hidráulica, prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, entes de control de efluentes industriales, distribución de agua para riego, entes reguladores, universidades, etc.

Luego de finalizar los talleres los coordinadores de cada uno de ellos se reunieron en la CABA con el objetivo de dar forma a los Principios Rectores de Política Hídrica. El 8 de agosto de 2003 se celebró el Acuerdo Federal del Agua que estableció los 49 Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina (Petri, 2012).

YPF pasó de ser una Sociedad del Estado a una Sociedad Anónima; y se vendieron "refinerías, estaciones de bombeo, ductos, terminales portuarias, buques/tanque, entre otros activos de la compañía y se licitaron áreas secundarias y áreas centrales de YPF" (Barneix, 2014:164).

En 1992, la Ley Nº 17.319 fue modificada parcialmente con la sanción de la Ley Nº 24.145 que transfirió el "dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias" (Artículo 1) y posibilitó la privatización de YPF (que se concretó en 1993) con la venta en forma conjunta de las acciones en manos del Estado nacional y los Estados provinciales. Para entonces, la empresa Gas del Estado, responsable del transporte y la distribución de gas, fue privatizada con la sanción de la Ley Nº 24.076 que redefinió el sector y en la práctica "quedó privatizada en dos grandes subsistemas (norte y sur) altamente integrados" (Barneix, 2014).

Luego de doce años de la privatización de YPF y Gas del Estado, en el marco de caída de la producción, durante el gobierno de Néstor Kirchner, se creó con la sanción de la Ley Nº 25.943, la empresa mixta Energía Sociedad Anónima (ENARSA), cuyas acciones pertenecen mayoritariamente al Estado nacional. Desde entonces ENARSA pasó a ser titular de los permisos de exploración y explotación en las áreas marítimas no concesionadas, pero no intervino en el mercado energético del país como regulador de los precios y de la actividad (para lo que se encuentra habilitada), ni recuperó numerosos "contratos viciados de ilegalidad y faltos de inversión" (Barneix, 2014:). Sólo otorgó concesiones en áreas marítimas en asociación con otras empresas estatales o privadas, por lo que no realizó cambios relevantes en el sector (Azpiazu, 2008:25).

Ya en 2006, se sancionó la Ley Nº 26.197 que acordó que los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al "patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en que se encuentren". De esta forma al Estado nacional le pertenecen "los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las DOCE (12) millas marinas… medidas hasta el límite exterior de la plataforma continental" y "a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas" (Ley 26.197). La sanción de esta norma se

vincula con lo establecido en la Constitución Nacional respecto a que los recursos naturales son de dominio de las provincias.

En 2012, el gobierno de Cristina Fernández anunció la expropiación del 51% del patrimonio de YPF S.A. y Repsol YPF Gas S.A. en manos del grupo Repsol. La decisión se institucionalizó con la sanción de la Ley Nº 26.741 de Soberanía Hidrocarburífera que acordó que el 51% de las acciones sujetas a expropiación pertenecerían al Estado nacional y el 49% a las provincias integrantes de la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos[12] (Artículo 8, Ley Nº 26.741). Asimismo la norma declaró "de interés público nacional y como objetivo prioritario de la REPÚBLICA ARGENTINA el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones" y creó el Consejo Federal de Hidrocarburos como espacio de coordinación de las acciones entre el Estado nacional (representado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria) y las provincias y la CABA (artículo 1, Ley 26.741).

Asimismo, la norma promueve los siguientes lineamientos de la política hidrocarburífera: la promoción del empleo de los hidrocarburos y sus derivados como factor de desarrollo e incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y de las provincias y regiones; b) La conversión de los recursos hidrocarburíferos en reservas comprobadas y su explotación y la restitución de reservas; c) La integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales; d) La maximización de las inversiones y de los recursos empleados para el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos en el corto, mediano y largo plazo; e) La incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de gestión que contribuyan al

[12] La Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos se encuentra integrada por las Provincias argentinas donde se explota petróleo y gas: Jujuy, Salta, Formosa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

mejoramiento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y la promoción del desarrollo tecnológico en la República Argentina con ese objeto; f) La promoción de la industrialización y la comercialización de los hidrocarburos con alto valor agregado; g) La protección de los intereses de los consumidores relacionados con el precio, calidad y disponibilidad de los derivados de hidrocarburos; h) La obtención de saldos de hidrocarburos exportables para el mejoramiento de la balanza de pagos,garantizando la explotación racional de los recursos y la sustentabilidad de su explotación para el aprovechamiento de las generaciones futura (Artículo 4 Ley 26.741).

Desde entonces la discusión en materia de hidrocarburos se ha centrado en la posibilidad de lograr el autoabastecimiento energético en el mediano plazo mediante la explotación de los no convencionales. En este marco, en octubre de 2014, se sancionó la Ley de Hidrocarburos Nº 27.007 (que nuevamente modificó la Ley Nº 17.319). Entre los principales cambios que introduce se destaca que se agregó el artículo 27 bis a la Ley Nº 17.319 que define la explotación no convencionales de hidrocarburo como "la extracción de hidrocarburos líquidos y/o gas esos mediante técnicas de estimulación no convencionales aplicas en yacimientos ubicados en formaciones geológicas de rocas esquisto o pizarra (shale gas o shales oil), areniscas (tight sands, tight gas, tight oil), capas de carbón (coal bed methane) y/o caracterizados, en general, por la presencia de rocas de baja permeabilidad".

Asimismo estableció que el régimen de permisos y concesiones pasarían a ser otorgadas por licitaciones competitivas y presentación de pliegos; y diferenció y amplió los plazos de los periodos de exploración según se tratase de hidrocarburos convencionales (1 periodo hasta 3 años, 2 periodo hasta 3 años y prorroga hasta 5 años) o no convencionales (1 periodo hasta 4 años, 2 periodo hasta 4 años y prorroga hasta 5 años; y en plataforma continental y mar territorial (para las exploraciones en convencionales podrá agregarse 1 año). En igual línea amplió los plazos de las concesiones que pasaron, en el caso de la explotación convencional a tener una vigencia de 25 años, las concesiones de explotación no convencional de 35 años y la concesión de explotación con la plataforma continental y en el mar territorial 30 años.

Por último, nos interesa destacar que la norma atribuyó dos funciones más al Estado nacional y los Estados provinciales, por un lado, la responsabilidad de establecer una legislación ambiental uniforme cuyo propósito sea aplicar “las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos”; y por otro, un trato fiscal uniforme que promueva las actividades hidrocarbuíferas (artículos 23 y 24, Ley nacional Nº 27.007).

Ya en julio de 2013, mediante el Decreto del PEN Nº 929, se estableció un Régimen de promoción para la explotación de hidrocarburos (convencionales y no convencionales) con la intención de captar inversiones extranjeras. El mismo autorizó la comercialización en el mercado externo de hasta un 20% de la producción sin el cobro de retenciones y garantizó la libre disponibilidad de los fondos que esas operaciones generasen (para aquellas empresas que realicen una inversión directa no menor a U$S 1.000.000.000 durante los primeros 5 años).

Desde entonces, en la búsqueda de financiamiento, YPF firmó una serie de convenios con distintas empresas, que por su envergadura nos interesa destacar que el Acuerdo de Proyecto de Inversión suscripto con Chevron Corporation para la explotación de hidrocarburos no convencionales en Lomas de la Lata Norte y Loma Campana de la Provincia del Neuquén. Esta área contiene importantes reservas de hidrocarburos no convencionales, lo cual implicaría una inversión que superaría los US$ 15.000 millones (Morina y Cacace, 2014).

Las cláusulas del acuerdo no se dieron a conocer, lo cual devino en fuertes críticas de distintos sectores de la sociedad y en un recurso de amparo pedido por el senador Héctor Rubén Giustiniani que terminó dirimiéndose en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recientemente, la máxima instancia judicial ordenó a YPF SA que haga públicas las cláusulas del Acuerdo. El fallo enfatiza en el derecho de buscar y recibir información consagrado en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sostiene que YPF desempeña actividades donde se encuentra comprometido el interés público “por lo que no puede admitirse, en el marco de los principios de una sociedad democrática, que se niegue a

brindar información que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión" (*causa "Giustiniani, Rubén Héctor c YPF – s/ amparo por mora"*).

El recorrido señalado en esta sección permite observar que, aunque en materia ambiental, el artículo 23 de La Ley de Hidrocarburos Nº 27.007 sostiene que el Estado Nacional y los Estados Provinciales tienen la responsabilidad de acordar una legislación ambiental uniforme, no se avanzado en una norma de presupuestos mínimos que regule la explotación de hidrocarburos no convencionales de suma importancia para la política ambiental, por los impactos de la actividad. Es decir que acuerde "requerimientos técnicos, ambientales, institucionales y en materia de participación social, para las actividades que pretende desarrollar" (Duverges, 2015:138).

III.1 La regulación de las antenas de telecomunicaciones

Entre los principales servicios que conformaban el mercado de telecomunicaciones en el país se destacaban: la presencia de telefonía fija posibilitada por centrales de transmisión y conmutación y redes de transmisión y acceso que brindan el servicio de telefonía básica y Pública a través de líneas y aparatos no portables; la telefonía móvil facilitada mediante una red de estaciones transmisoras-receptoras de radio (repetidoras o estaciones base) interconectadas con las centrales de conmutación terrestre y el servicio de internet mediante la tecnología ADSL que usa el mismo cable de teléfono o mediante cable módem que es la manera que tienen empresas de ofrecer banda ancha (Instituto Nacional de Educación Tecnológica, 2010).

En Argentina el sector de telecomunicaciones ha tenido en los últimos años, a tono con lo que sucedió a nivel global, a la tecnología celular como actividad dinámica, con amplio crecimiento.

Fundamentalmente se observa un auge de la telefonía móvil que pasó de 7,84 millones de líneas, en 2003, a las 17.471.000 en 2004, y siguió su crecimiento en los siguientes años para contar en 2014 con 62,54 millones de líneas activas (Cammisa y Zalazar, 2015). A partir de 2006 las empresas de celulares migraron al Sistema Global de

Telecomunicaciones Móviles y en 2007, las tres empresas de celulares comenzaron a ofrecer el servicio de 3G.

Las comunicaciones inalámbricas o radiocomunicaciones se transmiten mediante el espectro y no por cables, lo que demanda estructuras de soporte para sostener las antenas. En el caso de los celulares, dichas estructuras son requeridas para servir las llamadas hacia y desde los teléfonos móviles y se localizan los servicios prestados (Russel y Segura, 2012).

Las antenas conforman el elemento que permite la irradiación y propagación de una onda electromagnética y adquieren distintos tipo y tamaños en relación a la frecuencia y el sistema radioeléctrico que se usa para las telecomunicaciones (parabólica, látigo, direccional, etc.).[13] Estas antenas demandan una estructura de soporte físico que puede ser de fierro o material y adquieren distinta altura.

En Argentina los servicios de telecomunicaciones son de competencia nacional, pero la regulación y el control de las infraestructuras necesarias para la prestación entrelazan también normativas provinciales y municipales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), aunque en distintos informes señala que los niveles de radiaciones no ionizantes (RNI) producidas por la telefonía celular resultan menores a los producidos por las estaciones de radio y de televisión, recomienda la sanción de estándares establecidos por la Comisión Internacional para la Protección de las Radiaciones No Ionizantes[14]. Los cuales apuntan a gestionar el riesgo ambiental y en este sentido otorga relevancia al principio de precaución. Este principio promueve la toma de medidas efectivas ante la emergencia de posibles daños, aunque no existan certezas. Por lo que la falta de certezas no puede ser utilizada como pretexto para no implementar medidas preventivas.

---

[13] Para mayor detalle, véase Frizzera (2007).

[14] Es una comisión científica independiente creada en 1977 por la Asociación Internacional de Protección contra la Radiación (IRPA) para fomentar la protección contra la radiación no ionizante. La misma proporciona orientación científica y recomendaciones sobre protección contra la exposición a radiación no ionizante, elabora directrices y límites internacionales de exposición a radiación no ionizante independiente y representa a los profesionales de la protección contra la radiación. http://www.who.int/peh-emf/project/intorg/es/

III.2 Algunas aclaraciones

Cabe destacar que dentro del espectro electromagnético las ondas quedan comprendidas en radiaciones ionizantes y no ionizantes. Las primeras son de frecuencia elevada, como los rayos X y gama, que contienen energía fotónica para producir ionización mediante la ruptura de enlaces atómicos y afectar los tejidos vivos. De éstos se conocen los impactos que tienen sobre la salud. Las segundas refieren a la radiación electromagnética de menor energía, de baja frecuencia que no puede producir ionización o radioactividad en la materia, como la radiación ultravioleta, la radiación infrarroja, los campos de radiofrecuencias y microondas[15]; y existe debate sobre la incidencia que tienen para la salud de la población.

Las RNI pueden provenir de la naturaleza, en tanto el sol la mayor fuente de radiación, o de servicios y sistemas radioeléctricos como la radio, TV, Internet, telefonía fija y móvil o celular, entre otros. Los servicios de radiodifusión (AM, FM y TV) por sus características técnicas, de cobertura y antigüedad irradian mayor potencia; y a estos les siguen artefactos como los hornos a microondas, monitores de PC, tubos fluorescentes, etc. (Frizzera, 2007).

Aunque existe amplia literatura que señala que las RNI no pueden alterar la estructura molecular ni celular, distintos investigadores cuestionan que los estándares implementados en varios países, incluyendo Argentina, sólo consideran los efectos térmicos de las RNI y no otros, como los biológicos. Aliciardi (2011) señala que el 80% de los estudios epidemiológicos aceptados y revisados por la OMS recalcan entre los problemas vinculados a la contaminación electromagnética: cefaleas, insomnio, alteraciones del comportamiento, depresión, ansiedad, leucemia infantil, cáncer, alergias, etc. Asimismo, destaca un estudio pionero financiado por la Unión Europea (proyecto Reflex) sobre la influencia de campos electromagnéticos que concluyó que las ondas electromagnéticas de la telefonía móvil producen alteraciones del ADN “que transporta la información genética en el núcleo de las células y cambios en éstas y diversas conferencias internacionales de

[15] Por ionización se entiende la conversión de átomos de moléculas en iones con carga eléctrica positiva o negativa.

prestigiosos científicos independientes alertan sobre los posibles efectos y riegos en la salud pública" (Aliciardi, 2011). Este proyecto contó con financiamiento de la Unión Europea hasta 2004 cuando decidió no financiar su siguiente fase y recibió fuertes críticas de parte de la industria de telecomunicaciones. Posteriormente se han publicado otras investigaciones que arrojaron resultados similares.

La preocupación respecto a las RNI se encuentra en la agenda ambiental internacional y ha dado lugar a distintas conferencias que denunciaron los riegos en la salud de la población (Declaraciones de Viena 1998, Salzburgo 2000, Roccaraso 2000, Alcalá de Henares 2002, Catania 2002, Friburgo 2002, entre otras). La recomendación básica que se reitera con frecuencia es la regulación a partir del principio precautorio y este principio se encuentra presente en la legislación ambiental en Argentina, como a continuación retomaremos.

IV. Continuamos con la regulación de las antenas

Aunque en Argentina la regulación de los servicios de telecomunicaciones tiene como responsable al Estado nacional, cabe preguntarse ¿qué sucede con la regulación y control de las estructuras soportes y antenas que posibilitan la prestación de los servicios? ¿Quién acuerda los estándares de contaminación electromagnética y quién controla las emisiones?

Es de destacar que responder estas preguntas involucra un conjunto de regulaciones que atraviesan los tres niveles de gobierno que reconoce el sistema federal argentino.

El Estado nacional no sólo es responsable de los servicios de telecomunicaciones, sino que mantiene su presencia en otras áreas como la regulación de las alturas máximas permitidas de estructuras soportes de antenas destinadas al funcionamiento de estaciones radioeléctricas dentro y fuera de las áreas de seguridad de vuelo, de los aeródromos principales, secundarios y privados del país y lo hace desde 1984 (Resolución 46/84 de la Secretaría de Comunicaciones). Esta resolución establecía también la obligatoriedad de la inscripción de las estructuras soporte en un organismo estatal, la Secretaría de Comunicaciones. Dicha disposición cambió, en 1992, cuando el gobierno nacional

estableció que la responsabilidad de las estructuras por las obras técnicas correspondía a los proyectistas de las mismas y dejó de lado la obligatoriedad de inscripción de las estructuras, considerando esa tarea como una clara competencia local (Resolución de la CNT 795/92). Es decir, acordó que la fiscalización de las obras civiles, como la estructura de soporte de las antenas, conformaban áreas de responsabilidad de los gobiernos locales.

En 1995, el gobierno nacional avanzó también en la determinación de estándares máximos para las RNI. Esto lo efectuó mediante la Resolución 202 del Ministerio de Salud que fijó el "estándar nacional de seguridad para la exposición a radiofrecuencias comprendidas entre 100 KHz y 300 GHz". Por 5 años esta resolución no fue exigible en tanto no había sido publicada en el Boletín oficial.

Recién a inicios del nuevo siglo la SECOM emitió la Resolución 530/2000 publicada en el Boletín oficial que dispuso que los límites establecidos por el Ministerio de Salud (Resolución 202) sean de aplicación obligatoria en todo el territorio y en todos los sistemas y/o servicios de comunicaciones radioeléctricos.

Ya en 2004, el gobierno nacional estableció que los titulares de autorizaciones de estaciones radioeléctricas de radiocomunicaciones y licenciatarios de estaciones de radiodifusión tenían que demostrar que las radiaciones generadas por las antenas no afectaban "a la población en el espacio circundante a las mismas, mediante una evaluación" y presentar informes de esto mediante Declaración Jurada (Resolución 3690 de la CNC). Frizzera (2007) explica que la CNC contaba con la posibilidad de controlar los estándares de emisión de las RNI mediante: inspecciones técnicas en los diversos servicios y/o sistemas radioeléctricos, donde se solicitaba la documentación y de no encontrarse se efectuaba la intimación a dar cumplimiento mediante Acta y se hacía seguimiento; por mediciones de oficio de forma aleatoria y de superarse los niveles máximos se intimaba a reducir de forma perentoria y también se realizaba seguimiento; y por demanda de la comunidad en el sitio solicitado y de verificarse que los niveles superan los máximos se actuaba de igual forma (intimación y seguimiento).

Una década después en el contexto marcado por el crecimiento de la telefonía móvil y la demanda de instalación de las antenas y sus estructuras de soporte, el gobierno nacional

creó el Sistema Nacional de Monitoreo de las Radiaciones No Ionizantes cuyo objetivo apuntó a medir las emisiones electromagnéticas (Resolución 11/2014 de la SECOM). Este sistema, operado por la CNC, pretendió incorporar participación de diversos actores de la sociedad civil en el seguimiento de las investigaciones y monitoreos, pero ha avanzado de forma poco significativa.

Asimismo, mediante la SECOM y, otro organismo estatal, como la Secretaria de Asuntos Municipales, el gobierno promovió un convenio para dar lugar a ordenanzas locales que regulen pautas comunes en lo que concierne a la instalación de estructuras de soportes y antenas. Más allá de lo cual quedó a decisión de los municipios que los promovieran como ordenanzas municipales, por lo que continúan coexistiendo distintos criterios para su instalación.

Aunque los estándares de medición de radiaciones no ionizantes y el procedimiento en Argentina para su medición conforman responsabilidades del nivel nacional de gobierno; los municipios tienen la responsabilidad del ordenamiento de las antenas y sus estructuras. Por lo que se entrecruzaron distintas disposiciones materializadas en ordenanzas municipales y otras reglamentaciones que establecen las condiciones para su instalación.

Asimismo, como señalamos en la sección 2, en Argentina las provincias son responsables indelegables de la política ambiental en sus territorios. Por lo que también tienen la responsabilidad de controlar las emisiones de las estaciones y de otras formas de la contaminación. Lo que convierte a la temática de la regulación y control de las antenas y las emisiones en un área de interdependencia, de responsabilidades compartidas entre los niveles de gobierno.

En los últimos tres lustros se observa que las provincias y la CABA han establecido un conjunto amplio de normativas respecto a las antenas de telecomunicaciones.

En este sentido la CABA, en el año 2000, creó una Comisión Técnica de Antenas y Radiaciones no Ionizantes que, posteriormente, estableció un protocolo de mediciones y avanzó en la conformación de la Agencia de Protección Ambiental, como responsable de

analizar las mediciones, llevar adelante un mapa de las antenas, y desarrollar investigaciones sobre contaminación electromagnética.

Por su parte la provincia de Córdoba estableció que las antenas de telefonía o comunicación que se encuentran dentro de los emprendimientos están obligadas a presentar la evaluación de impacto ambiental (Decreto 2131) y responsabilizó por la fiscalización de las antenas a un organismo estatal provincial, denominado el Ente Regulador de Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba.

La evaluación de impacto ambiental refiere a "una técnica de protección ambiental de carácter preventivo" que incluye "un conjunto de estudios y sistemas técnicos, y abierto a la participación pública, cuyo objeto es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de un proyecto de obra o actividad en un informe, denominado declaración de impacto ambiental, y en el que se pronuncia, desde los postulados ambientales, sobre la conveniencia o no de realizar el proyecto y sobre las condiciones en que, en su caso, debe realizarse" (Lozano Cutanda, 2007: 303).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, en 2013, el Organismo Provincial del Desarrollo Sostenible que conserva el poder de policía ambiental ha realizado controles de las mediciones de radiaciones, de acuerdo a los límites a las exposiciones acordados a nivel nacional. Esta jurisdicción reguló también el impacto visual de las estructuras soportes y las antenas y creó una Comisión Asesora Permanente de Radiaciones Electromagnéticas No Ionizantes con responsabilidad del seguimiento de la actualización de las normativas.

Recientemente, en julio de 2015, la provincia de Entre Ríos sancionó una ley que apunta a unificar los criterios técnicos para la instalación de las antenas y sus estructuras por parte de los municipios. Entre las novedades se incluyó la creación de un Registro Provincial de Operadores de Servicios de Telecomunicaciones en la órbita de la Autoridad de Aplicación Provincial, la obligación que tengan una póliza de seguro de responsabilidad civil, la que deberá estar vigente durante todo el período en que la estructura se encuentre emplazada (Ley provincial N° 10.383). La sanción de esta norma tiene como trasfondo importantes movilizaciones en distintos municipios en rechazo a la instalación de antenas.

El seguro ambiental es una garantía financiera exigible a toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos y su contratación es una obligatoriedad que establece la Ley General del Ambiente N° 25.675 (Minaverry y Cáceres, 2016).

En síntesis, por lo señalado hasta el momento los servicios de telecomunicaciones se encuentran bajo la jurisdicción del Estado nacional por lo que, más allá que la prestación se efectúe mediante empresas públicas, privadas o mixtas, se encuentran regulados por normas federales. Asimismo, la ubicación y habilitación de la estructura soporte, como obra civil de cemento o hierro, que se emplaza para lograr determinada altura y firmeza para la instalación de las antenas en una responsabilidad de los municipios. Por último, las provincias tienen el dominio de los recursos naturales y el poder de policía en materia de control de la contaminación, incluso en lo concerniente a las RNI.

V. Casos jurisprudenciales dictados en el ámbito de la PBA, Argentina

Desde inicios del presente siglo, especialmente de la mano del auge de la telefonía móvil, han emergido distintos conflictos en diversos municipios del país por la instalación de las estructuras soporte y las antenas. Del Olmo (2014) señala que estos conflictos se han expresado, mayormente, en múltiples movimientos vecinales micro-locales y en algunos casos han trascendido e incidido en políticas públicas municipales.

En el camino sinuoso de exigibilidad del derecho al ambiente sano distintos actores sociales han recurrido a un repertorio de acciones respecto a la resistencia a la instalación de antenas de celulares. Estas incluyeron la justiciabilidad, a partir de mecanismos formales y judiciales para lograr la protección de los derechos; y la exigibilidad política (mediante acciones directas o indirectas) por la que procuraron incidir en la formulación e implementación de políticas públicas, la sanción de normas, etc.[16]

Puntualmente nos interesa destacar en esta sección tres casos que han combinado distintos repertorios en lo que concierne al reclamo por el ambiente sano y el derecho a la salud.

[16] Para una caracterización de las modalidades de exigibilidad, véase Suárez Sebastián (2009).

Los dos primeros casos refieren a municipios de la denominada Área Múltiple de Buenos Aires, territorios muy poblados con fuerte tradición industrial: por un lado, el municipio de Quilmes que contaba con una población que ascendía a 580.000 habitantes de acuerdo al Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2010; y el de Lanús que contaba con 450.000 habitantes.

En el municipio de Quilmes, tras distintas movilizaciones de organizaciones barriales que fueron convergiendo en el reclamo y preocupación por la instalación de antenas de celulares, a corta distancia de centros de atención sanitaria, escuelas y clubes y geriátricos, el Honorable Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza 11.028/08 que limitó la instalación de antenas. Entre ellas acordó una altura máxima de 45 metros en las áreas residenciales, prohibió "la instalación de estructuras autosoportadas, monopostes y mástiles de rienda en inmuebles ubicados frente o dentro de plazas, parques, hospitales, centros de salud y establecimientos educativos" (artículo 6), indicó la obligatoriedad de evaluación de impacto ambiental, la contratación de pólizas de seguros de Responsabilidad Civil de Explotación, incluyendo locativa por Contaminación Accidental y por Ondas y Campos Electromagnéticos, entre otras cosas.

La sanción de la ordenanza contó con el apoyo de distintos ediles y tras los reclamos de las empresas de telefonía móvil que alegaban imposibilidad técnica para cumplir la ordenanza, el Poder Ejecutivo local vetó uno de los artículos que establecía que "no podrán instalarse estructuras de antena del tipo: Estructuras Auto Soporta-das, Monopostes y Mástiles con Riendas y Pico Antenas, en un radio menor de 400 metros de hospitales, sanatorios o clínicas médicas de alta complejidad, y de establecimientos educacionales de todos los niveles y modalidades de enseñanza públicos o privados. Las estructuras ya instaladas que no cumplan con el presente artículo quedarán a disposición del Municipio, para su relocalización en un plazo de 60 días hábiles a partir de la promulgación de la presente Ordenanza como máximo" (artículo Ordenanza 11.028/08).

Tras el veto y frente a la imposibilidad de modificar la instalación de antenas distintos actores presentaron acciones de amparo contra de Municipalidad de Quilmes y las empresas de celulares. Así, en 2009, por ejemplo, Juan Carlos Russo solicitó una acción de amparo contra la Municipalidad y la empresa AMX Argentina "Claro", puntualmente para

que se suspenda del uso de una torre antena localizada en el municipio que no cumplía con los requerimientos establecidos y, ocasionaba potenciales daños al ambiente y la salud, hasta que sea decidida la cuestión de fondo, el desmantelamiento de la antena. Aunque en un inicio el amparo fue rechazado por el juez de grado por considerarlo inadmisible, luego el Tribunal revocó la resolución y ordenó al juez proveer la medida cautelar ("Russo, Juan Carlos c/ Municipalidad de Quilmes y otros/ Amparo). Así se dispuso la desconexión total e inmediata, y el desmantelamiento y remoción de la antena de telefonía celular y tras la apelación de la empresa, en 2010, la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata señaló que el desmantelamiento de la antena era prematuro y modificó la medida cautelar dispuesta, limitándola a la suspensión del uso de la torre-antena de telefonía celular.

Aunque a esta presentación les siguieron otras que lograron la desinstalación de antenas en distintos espacios públicos, tal como señala Del Olmo (2014:198) las ordenanzas, mayormente, no se cumplen en tanto también las empresas afectadas presentan recursos de amparo a la Justicia Federal "cada vez que alguna de sus instalaciones corre riesgo de ser desmantelada y la oposición y los vecinos siguen buscando una ordenanza que cumpla con las expectativas de estos últimos, sin importar la posibilidad o voluntad de cumplirla que tengan las empresas".

Por su parte en el municipio de Lanús, la movilización organizada de vecinos por la preocupación por la instalación de antenas de celulares en distintos espacios públicos comenzó a inicios del siglo y dio lugar a la sanción de las Ordenanzas municipales 9187/00 y 9438/01 que hablaban de "posible dañosidad" para la salud de la población (Berros, 2010).

Posteriormente, en 2004, el gobierno local mediante la sanción del Decreto 1750 dispuso una medida llamativa: la clausura preventiva y la desactivación de las antenas de telefonía. A razón de lo cual, la empresa Telefónica Comunicaciones Personales S.A solicitó acción de inconstitucionalidad contra la Municipalidad y en una primera instancia judicial se hizo lugar a la medida y se solicitó que el municipio se abstenga de aplicar las disposiciones y se levante las clausuras de las antenas. No obstante, en una segunda instancia se modificó la decisión y se dispuso que la empresa presentara en autos estudios sobre el potencial de nocividad en la salud de la población los campos electromagnéticos

generados por las estaciones de base y tecnologías inalámbricas ("Telefónica Comunicaciones Personales SA c/ Municipalidad de Lanús s/ acción declarativa de inconstitucionalidad").

Durante 2008 y 2009 tras continuos reclamos de distintas organizaciones se sancionaron en el municipio las Ordenanzas 10.518/08 y 10.674/09 que limitaron las zonas para la instalación de las antenas a zonas industriales y también el tipo de estructuras permitidas.

Por último, se observan procesos judiciales abiertos en otras áreas de la provincia de Buenos Aires, como el municipio de Cañuelas, ubicado en el centro este de la provincia, con una población que alcanzaba los 51.892 habitantes en 2010.

Más allá que existían en este municipio ordenanzas que regulaban la ubicación de las antenas de celulares[17], en 2009, luego de reclamos al municipio, un grupo de vecinos presentó un recurso de amparo al que se les dio lugar solicitando la prohibición de la instalación de una antena de celular que no reunía las condiciones técnicas previstas en tanto se ubicaba en una zona urbana-poblada y cerca de un centro de educación inicial. Se argumentaba que su puesta en funcionamiento sería nociva para su salud y el ambiente, impactaba visualmente y, desde el punto de vista material, se vería afectado el valor de las viviendas ("Aguero, Norberto y otros c/ Municipalidad de Cañuelas s/ Amparo").

En síntesis, los casos brevemente reseñados permiten observar la complejidad de la regulación de las estructuras soporte y antenas para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, en especial de la telefonía móvil, de acuerdo a la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno. La instalación de antenas de celulares provoca resistencias frente al temor de la población por la contaminación ambiental, visual, y sanitaria. Los fallos judiciales han enfatizado en el principio de precaución y en la importancia de la prevención.

---

[17] En este municipio se sancionó el Decreto 303, en 2002, que reglamentó la instalación de las antenas, complementado luego con la sanción en 2006 de otra Ordenanza N° 2225.

VI. Conclusiones

Agua e hidrocarburos

A la par de la emergencia de la cuestión ambiental en la agenda internacional en la década del setenta, en Argentina tuvieron lugar una serie de eventos que procuraron sentar las bases para el tratamiento nacional de los problemas ambientales y la protección y remediación del ambiente. El devenir de las agencias ambientales estuvo signado por la agenda internacional (por ejemplo, por la participación del país en las cumbres de la tierra) y la firma de numerosos convenios y tratados, así como por la emergencia de problemas ambientales puntuales (por ejemplo, el conflicto por la instalación de industrias pasteras).

La reforma de la Carta Magna propició, por un lado, el reconocimiento del derecho al ambiente sano y su vínculo con la salud y el desarrollo; y por otro la provincialización de los recursos naturales. De esto deviene la importancia que asumen los niveles subnacionales en el cuidado del ambiente y la sanción de principios mínimos a nivel nacional (que pueden ser complementadas por normas más exigentes en los jurisdiccionales provinciales, pero no menos exigentes).

Aunque existe en el país una legislación importante que considera un amplio espectro de cuestiones ambientales, no se observa una norma que acuerde un marco ambiental en materia de hidrocarburos no convencionales. Esta actividad comenzó a adquirir relevancia en el país a partir del anuncio de YPF, en 2011, respecto a la presencia de reservas en la cuenca Neuquina que ubican al país en un lugar estratégico. En ese marco asume relevancia la sanción de una norma que, de acuerdo a lo establecido en la distribución de funciones entre niveles de gobierno de la Constitución, promueva un piso de principios mínimos de protección ambiental para la actividad en todas las cuencas del país.

Es de destacar que los lugares donde se han encontrado reservas de hidrocarburos no convencionales (como el yacimiento de Vaca Muerta) coincide con áreas áridas dónde el agua es un recurso escaso demandado por distintos usos y sumamente vulnerable.

Argentina firmó numerosos convenios y protocolos en materia ambiental que reconocen el principio preventivo y precautorio. El principio preventivo procura prever y evitar “la verificación de un daño ambiental identificado”, por lo que “requiere que se tome acción en una etapa temprana, en lo posible antes que se produzca el daño; bajo este principio, un Estado puede verse obligado a prevenir daño ambiental dentro del ámbito de su jurisdicción” (Püschel y Urrutia, 2011:6). Es decir, se vincula con la vigilancia y adopción de previsiones. El principio precautorio refiere a la obligación de suspender o de cancelar aquellas actividades que amenacen el ambiente. Así la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo sostiene que “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Principio 15).

Asimismo estos principios están presentes en la Ley General del Ambiente Nº 25.675 que acuerda: la Evaluación de Impacto Ambiental por parte de todas las actividades que puedan degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población de forma notoria; el derecho al libre acceso a la información y la obligación de las personas físicas y jurídicas (ya sean públicas o privadas) de proveer la información relacionada con la calidad ambiental ligada a las actividades que desarrollan; y la obligación de garantizar la participación ciudadana. La sanción de una norma que acuerde presupuestos mínimos en relación a la explotación de hidrocarburos no convencionales no resuelve por si sola la problemática de la actividad, sino que requiere instituciones con la capacidad de hacerla cumplir.

La falta de una norma que acuerde principios mínimos en esta actividad tiende a vulnerar el principio de prevención y precaución vigentes. Recientemente en la causa "Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora" que se dirimió en la Corte Suprema de Justicia se instó a YPF a entregar copia íntegra del acuerdo de proyecto de inversión firmado con Chevron Corporation para la explotación conjunta de hidrocarburos no convencionales en la Provincia del Neuquén. El fallo reconoció que YPF desempeña actividades en las que se encuentra comprometido el interés público, “por lo que no puede

negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión". La regulación ambiental de la actividad adquiere relevancia en el marco de la intensificación de la actividad.

Antenas

En la última década y media dentro del sector de telecomunicaciones, de jurisdicción nacional en Argentina, la telefonía móvil se encuentra en notoria expansión, a la vez que se nota una desaceleración de las conexiones de líneas de telefonía fija. A la par del incremento de nuevas líneas de celulares han crecido las preocupaciones de la población por las consecuencias de la instalación de antenas y la contaminación electromagnética. Ciertamente resulta confuso la distribución de responsabilidades respecto a la regulación y control de las estructuras soporte y de las antenas de telecomunicaciones.

En este sentido hemos destacado en este artículo que mientras los servicios, las radiofrecuencias y la fijación de estándares a las radiaciones no ionizantes conforman responsabilidades del Estado federal; los aspectos medioambientales son competencias de las provincias (que tiene sus propias agencias ambientales); y el nivel municipal regula la obra civil y la ubicación de las antenas mediante ordenanzas locales. Por lo que se observa una profusa legislación y situaciones heterogéneas entre las provincias, fundamentalmente dispersión de criterios y superposición de acciones entre el nivel provincial y local.

Aunque las preocupaciones por la ubicación y otras consideraciones técnicas de las antenas, en un marco de reclamos por la exigibilidad de los derechos se han materializado en diversas prácticas. Los casos brevemente considerados, aunque corresponden a la provincia de Buenos Aires (pero que se repiten en varias provincias) permiten observar que los mismos tienen como receptores a los municipios. Se observa en los recursos de amparo, el énfasis de los jueces en la defensa del derecho a la protección de la salud y al ambiente sano, como derecho colectivo, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Nacional reformada en 1994. El recurso de amparo se encuentra garantizado, puntualmente, en el artículo 43 que señala que se podrá interponer acción de amparo en lo concerniente "a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor".

El principio precautorio está presente en la legislación nacional y en un conjunto de convenios y acuerdos internacionales a los que el país se adhirió desde los años ochenta. Aunque se ha intentado avanzar en establecer criterios homogéneos en lo que concierne a la instalación de las antenas considerando también su incidencia en el paisaje, la naturaleza y el ambiente, mediante un convenio con los municipios, aún predominan criterios diversos respecto a las áreas donde se instalan las antenas, etc.

También distintos autores cuestionan que los estándares de emisión de RNI se encuentran desactualizados ya que fueron acordados sin modificaciones desde 1995, previo a los estudios que han detectado cambios en los organismos vivos. Así por ejemplo mientras en Argentina el máximo es 0,965 mW. /cm2-965 $\mu W/cm^2$, en Chile es de $100\mu W/cm^2$ y en áreas educativas, de salud, etc. $10\mu W/cm^2$. Desde 2012 espera ser tratado un proyecto de ley que apunta a establecer principios mínimos en materia de prevención y control de la contaminación electromagnética. La sanción de esta norma (u otra que aborde la problemática) podría contribuir a acordar parámetros respecto a la instalación de las estructuras soporte y antenas de forma homogénea entre jurisdicciones.

A nuestro entender resulta relevante que las políticas públicas en esta arena promuevan la difusión sobre la normativa vigente, el debate sobre la readecuación de los estándares de emisión. Así como que la información sobre RNI y sus mediciones estén disponibles, que se consulte a la población sobre la instalación de las antenas, y que se procedan, al menos, a retirar aquellas que no cumplan el ordenamiento vigente (especialmente las que se ubican en las cercanías de centros de salud, escuelas, etc.).

Bibliografía

ABAL MEDINA, J., NEJAMKIS, F. & SUAREZ CAO, J. (2003): "Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada" en Álvarez, C. (comp.) *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Prometeo-CEPES-CEDEC, Buenos Aires.

ALICIARDI, M. (2011): "Contaminación Electromagnética No Ionizante", *Ciencia*, Vol. 6, Nº 22

ARGERICH, A. (2009): *Administración y desarrollo sustentable*. Editorial científica universitaria, Catamarca

AZPIAZU, D. (2008): *Estado y sociedad. El caso de los servicios públicos privatizados en los años noventa*. Buenos Aires: FLACSO, Sede Argentina.

BARNEIX, P. (2014): “El desempeño petrolero argentino en la postconvertibilidad”. En Monsalve, P. y Cáceres, V. (2014): *Hacia la promoción y protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales en Argentina.* Actas de jornadas. Los Polvorines: Instituto del Desarrollo Humano.

BAZAN, V. (2013): “El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”, *Estudios constitucionales*, 11.

BELLA, A. Y HURE, M. (2007): *El agua. Conocerla para cuidarla*. Rosario: UNR-Editora.

BERROS, M. V. (2010): “Resistencias locales, el caso de la prohibición de instalación de antenas de telefonía celular en diálogo con estrategias de gestión de riesgos”, *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional), 7*

BIDART CAMPOS, G. (1995): “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, Tomo IB EDIAR, Buenos Aires, 1995.

BIDART CAMPOS, G. (1996): *Manual de la Constitución reformada,* (T° I), Ediar, Buenos Aires.

BONEO, H. (COMP.), (1985): *Privatización del dicho al hecho,* Cronista comercial, Buenos Aires

BUCH, T. (2013): *Desarrollo y ecopolítica. Los grandes debates de la tecnología, el ambiente y la sociedad.* Provincia de Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora.

BUENO, M. (2010): *Política exterior y medio ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009,* Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA PLATA. Sala III.

25/10/2007 "Aguero, Norberto y otros c/ Municipalidad de Cañuelas s/ Amparo").

CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA PLATA**.** 18/02/2010.

Russo, Juan Carlos c/ Municipalidad de Quilmes y otros", s/amparo, Sala III de la

Cámara Federal de La Plata, 18 de febrero de 2010

CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA PLATA. Sala I. 28/06/2007 "Telefónica Comunicaciones Personales S.A c/ Municipalidad de Lanús s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (2003). *El Colegio de México. Agua para las Américas en el Siglo XXI*, México DF.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2014). "Giustiniani,

Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora". Buenos Aires

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). Recuperado de

DEL OLMO, A. (2014): "El conflicto socioambiental respecto de las antenas de telefonía móvil. Los casos de Lanús y Quilmes", *Cuadernos de Antropología*, 12, 2014.

DI PAOLA, MARÍA E. (2006): *Presupuestos Mínimos de Protección*

Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación II. Buenos Aires: FARN-

UICN

DÍAZ, M. (2006): "La política ambiental argentina: su errático desarrollo", en *Kairos. Revista de Ciencias Sociales*, Año 10, N° 18, noviembre.

Discurso del presidente de la Nación Néstor Kirchner en la Asamblea Legislativa de 2007. Recuperado de http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchneren-la-apertura-de-sesiones-del-congreso-2007/

DUVERGES, D. (2015): "Hidrocarburos no convencionales en Argentina:

una actividad sin regulación ambiental". En Pangracio, A., Nápoli, A. y Sangalli, F. (2015) Informe Ambiental Anual. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

ESTRADA OYUELA, R. (2007): "La preocupación ambiental por el ambiente y la administración". En *Aportes para el Estado y la Administración Pública*, Año 13, N° 24.

FORCINITO, K. (2007): El desarrollo de las telecomunicaciones en la

Argentina y los desafíos para la universalización de los servicios en *Forcinito, K y Basualdo, V: Trasformaciones recientes en la economía argentina: tendencias y perspectivas*. Prometeo-UNGS, Los Polvorines.

FRIZZERA, V. (2007): *Radiaciones no ionizantes*, Comisión Nacional de Telecomunicaciones, Buenos Aires, 2007.

GREGORY, K. *ET AL.* (2011): Water Mangament Challenges Associated with the Production of Shale Gas by Hydraulic Fracturing.Elements, vol. 7.

GUTIÉRREZ, R. (2010): "Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires". En Isuani, F. (ed.) *Política Hídrica y Gestión de Cuencas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, Los Polvorines.

GUTIÉRREZ, R. E ISUANI, F. (2013): "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013". En *Revista SAAP.* Vol. 7, Nº 2, noviembre 2013, 317-328

GUTIÉRREZ, R., & ISUANI, F. (2013): "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013", *Revista SAAP*, 7.

GUTIÉRREZ, R. (2015): "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina", *Temas y Debates*, 30, 2

INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA, *Sector telecomunicaciones, 2010,* consulta 10.06.16.

JULIÁ, M. (2015): La institucionalidad ambiental actual en Argentina 2009-

2014. Unquillo: Narvaja Editor

López Anadón, E. (2015): El abece de los Hidrocarburos en Reservorios No Convencionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.

LOUSTEAU, M. (2003): *Hacia un Federalismo Solidario. La coparticipación y el sistema provisional: una propuesta desde la economía y la política*, mimeo, Buenos Aires

LOZANO CUTANDA, B (2007): *Derecho Ambiental Administrativo*. Editorial Dykinson, Madrid, 2007.

MINAVERRY, C. & CÁCERES, V. (2016): "Aportes para el debate. Instrumentos de gestión ambiental en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Una mirada interdisciplinar", *Estudios Socio-Jurídicos*, *18*, 2016.

Ministerio de Minería y Energía (2015): Cuencas petroleras. Recuperado de http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=800

MORINA, O. y CACACE, G. (2014): De la privatización total a la reestatización parcial de YPF. En *Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, 3.

PALANZA, V., *Espacios de consenso alternativos: los consejos federales de la política social en argentina*, Documento 21. UDESA, 2002.

PETRI, D. (2012): "La política hídrica en la República Argentina". En *Voces en el Fénix* Nº 20 La fuente de la vida.

PÜSCHEL, L. Y URRUTIA, O. (2011): Principios del Derecho Internacional Ambiental. Curso de Derecho Internacional Ambiental. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Recuperado de http://ocw.pucv.cl/cursos-1/derechoambiental-internacional/materiales-de-clases-1/catedras/clase-3/clase-3-principiosdel-derecho-internacional-ambiental-apuntes

REPETTO, F. Y NEJAMKIS F. (20005) *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Documento de trabajo, Fundación PENT

RUSSELL, E. & SEGURA, E., *La problemática jurídica de las antenas de telefonía móvil: conflictos competenciales, daño a la salud, tributación, derecho a la extensión de redes y métodos para la optimización de su uso*, consulta 17.01.16.

SABSAY, D. (1997): "El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación – Provincias", *La Ley. Doctrina judicial*

SABSAY, D. (2009): "Consideraciones en torno del federalismo argentino", *Revista jurídica*, UCES

Secretaría de Energía (2003). Conceptos sobre Hidrocarburos**.** Secretaría de Energía, República Argentina.

SUÁREZ SEBASTIÁN, M. (2009): "Aspectos fundamentales de los DESC" en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Molina G. (comp.) Editorial en La Universidad Libre de Colombia, Bogotá

TAILLANT *ET AL.* (2013): Informe Técnico y Legal Sobre la Fracturación

Hidráulica en Argentina. Córdoba: Centro de Derechos Humanos y Ambiente & ECOJURE

WALTER, J., & GONZÁLEZ, C. (1999): *La privatización de las telecomunicaciones en América Latina: estudio comparativo*. Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

REPRIMARIZACIÓN: IMPLICACIONES PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Paul Cooney[1]

Resumen

En las últimas décadas hubo la tendencia de reprimarización o primarización en América Latina. La cual refiere a todas las actividades asociadas con los productos primarios y extractivismo, por ejemplo, minería, petróleo, y actividades agropecuarias como ganado y soja. Estos sectores están vinculados con el fuerte crecimiento de los mercados de *commodities* y especialmente con el gran crecimiento reciente de China. Este trabajo examina las implicaciones para el medio ambiente y desarrollo en general, y evalúa las trayectorias actuales de desarrollo en América Latina, con énfasis sobre Argentina y Brasil. Como resultado del desplazamiento hacia la reprimarización, en América Latina hay un abanico de impactos claves para el medio ambiente: (1) deforestación en la Selva Amazónica vinculada con madera, ganado y soja; (2) polución de aire, agua y suelos asociados con el uso de pesticidas y minería; (3) erosión de suelos como resultado de minería y soja. Además, se presenta cómo las tendencias de reprimarización (y primarización) están vinculadas no sólo con los sectores de minería y agroindustria sino también con las hidroeléctricas y han involucrado la expropiación de varias poblaciones campesinas y comunidades indígenas en décadas recientes. Muchos progresistas cuestionan la legitimidad de este “modelo” extractivista de desarrollo, más allá del medio ambiente, hay preocupaciones significativas respecto a industria, salarios, trabajo informal y el problema permanente de sobre-dependencia para proveer productos primarios al primer mundo, en vez de perseguir una trayectoria alternativa de desarrollo serio.

I. Introducción

Durante las décadas recientes hubo una expansión de actividades asociados con el sector primario, tal tendencia es señalada como reprimarización. La cual se refiere a todas

[1] Paul Cooney, investigador-docente, UNGS, IDH. pcooney@ungs.edu.ar.

las actividades asociadas con productos primarios y extractivismo, por ejemplo, minería, petróleo, y actividades agropecuarias como ganado y soja. Estos sectores están vinculados con el fuerte crecimiento de los mercados de *commodities* y especialmente con el gran crecimiento reciente de China. Este trabajo examina las implicaciones para el medio ambiente y desarrollo en general, y evalua las trayectorias actuales de desarrollo en América Latina. Como resultado del desplazamiento hacia la reprimarización en América Latina hay un abanico de impactos claves para el medio ambiente: (1) deforestación en la Selva Amazónica vinculada con madera, ganado y soja; (2) polución de aire, agua y suelos asociados con el uso de pesticidas y minería; (3) erosión de suelos como resultado de minería y soja. Además, presenta cómo las tendencias de reprimarización (y/o primarización) están vinculadas no sólo con los sectores de minería y agroindustria sino también con las hidroeléctricas, y han involucrado la expropiación de varias poblaciones campesinas y comunidades indígenas en décadas recientes. Luego se evalua la relevancia del nuevo concepto de Harvey de acumulación por desposesión en América Latina, con énfasis sobre Argentina y Brasil. Muchos progresistas están cuestionando la legitimidad de este "modelo" extractivista de desarrollo, más allá del medio ambiente, hay preocupaciones significativas respecto a industria, salarios, trabajo informal, y el problema permanente de sobre-dependencia para proveer productos primarios al primer mundo, en vez de perseguir una trayectoria alternativa de desarrollo serio.

En América Latina, desde comienzos del nuevo siglo, varios países experimentaron victorias de partidos de izquierda o centro-izquierda y una ruptura con las políticas neoliberales ortodoxas. En el caso de las dos más grandes economías de Sur América, es decir, Argentina y Brasil, muchos argumentaron que los cambios que han llevado a cabo constituyen un nuevo modelo de desarrollo, llamado, neodesarrollismo.[2]

A continuación, se presenta un resumen breve sobre globalización neoliberal y cómo contribuyó a la tendencia de reprimarización en América Latina. En una tercera parte, se desarrolla la relación entre esta tendencia de reprimarización el medio ambiente. En cuarto lugar, se evalúa críticamente la reprimarización y las implicaciones para desarrollo, además se discute sobre las trayectorias alternativas; por último, se presentan las

---

[2] Los autores asociados con el neodesarrollismo incluyen a Bresser-Pereira, Aldo Ferrer, Davidson, Palley, Chang, entre otros. (Vease Sicsu et. al., 2005).

conclusiones o comentarios finales.

II. Globalización Neoliberal y Reprimarización

Históricamente, el sector externo ha tenido una importancia particular en América Latina, desde la colonización ibérica hasta la dominación de los imperios británico y estadounidense. En los casos particulares de Brasil y Argentina la exportación de productos agrícolas predominó hasta las primeras décadas del siglo XX. La Gran Depresión de los años treinta en el siglo veinte marcó un punto de inflexión en la dinámica de las relaciones centro-periferia. En efecto, varios países optaron por políticas de Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI), y aumentaron de esta manera su independencia económica. A raíz de estas políticas, Brasil y Argentina se convirtieron en dos de los países más industrializados de América Latina.

Globalización Neoliberal

Durante los años 70, con la profunda crisis de acumulación que experimentaba el primer mundo por causa de las bajas tasas de ganancia en la industria, muchos capitales del centro buscaron mejorar la rentabilidad de sus inversiones. Esta situación impulsó una gran transferencia de capital de la industria hacia el sector de las finanzas. La crisis también originó la urgente necesidad de reciclaje de los petrodólares, es decir las masas de liquidez generadas con la subida marcada de los precios del petróleo en esa década. Como respuesta a este problema de sobreacumulación de capital, el FMI y otras instituciones incitaron a los países de la periferia a endeudarse.

Durante los ´70 la deuda externa de Argentina y Brasil aumentó de 3 a 5 veces, los EE.UU. lograron además imponer cambios en las reglas del juego, aumentando de manera vertiginosa las tasas de interés de los préstamos. Esta situación fue el principal catalizador de la llamada “crisis de la deuda externa” que experimentaron muchos países de la periferia durante los 80s, la cual fue a posteriori calificada de “década perdida”. Desde los ´80 los acreedores del centro siguieron usando la deuda como mecanismo de presión política, impusieron la implementación generalizada de políticas neoliberales, en particular a raíz de los SAPs (programas de ajuste estructural), que incluyeron liberalización comercial,

desregulación financiera, privatizaciones y flexibilización de las normas laborales.

Las empresas transnacionales (TNCs), han sido actores claves en este proceso de globalización neoliberal. Éstas consiguieron transformar los procesos de producción en todo el planeta con impactos negativos, en particular para las clases trabajadoras y los pueblos latinoamericanos en general. Asociado con la creciente dominación de las TNCs, se dio el surgimiento de una clase capitalista transnacional (CCT), como lo argumentan Robinson y Sklair (Robinson, 2004 y 2008, Sklair, 2001), fue el de la expansión de las cadenas globales de mercancías (o valor) por todo el planeta. Dado el imperativo para acomodar los intereses de las TNCs y la nueva CCT se produjo un declive en el interés de políticas nacionales, sea industrial, comercial o financiera. Entre la transnacionalización y la implementación de políticas neoliberales, se vio claramente el fin de la alternativa representada por ISI.

El fin de la alternativa que representaba la ISI y la implementación de políticas neoliberales en países como Argentina y Brasil – aunque con trayectorias distintas – dieron como resultado un empeoramiento general de las condiciones de vida de sus poblaciones. A nivel económico, la transición al neoliberalismo global significó políticas económicas que obstaculizaron el desarrollo de la industria –incluso promoviendo su desmantelamiento- y debilitaron a los trabajadores de este sector. Otro aspecto que impactó en particular el sector manufacturero fue la desregulación financiera, la cual implicó el pasaje de una parte de la inversión productiva a actividades de especulación, impactando de manera sustancial en la producción y el empleo manufacturero.

Dos fenómenos están asociados a estos cambios: la desindustrialización y la reprimarización, las cuales se reflejan en el hecho de que las economías de Argentina y Brasil hayan orientado sus producciones hacia los bienes primarios y a una dependencia más marcada de las exportaciones de materias primas o *commodities*. A continuación, nos interesaremos en particular de los sectores de la minería a gran escala y agronegocios.

Reformas neoliberales y Megaminería

Las reformas neoliberales en el sector minero fueron notables y en América Latina, al menos 14 países reformaron su marco legal de inversión minera, inspirándose en particular con el precursor modelo chileno (Chaparro, 2002:9). Las reformas fueron promovidas e implementadas, sin distinción, tanto en países de gran tradición minera industrial, por ejemplo, Chile, Bolivia, México; como en países casi inactivos en este sector como los casos de Ecuador, Argentina, Uruguay, Paraguay y Colombia.

La inversión en exploración minera en América Latina aumentó el 500% entre 1991 y 1999 (Véase Borg, 1998). América Latina pasó del cuarto puesto de inversión en 1991 a ser el primer destino en 1997. El crecimiento audaz de China trajo consigo el surgimiento de los precios de metales a nivel mundial, cuadruplicando entre 2002 y 2007. Por lo tanto, muchos países latinoamericanos experimentaron un papel mayor del Estado en el sector de minería y en proyectos asociados de infraestructura.

La aplicación de las políticas neoliberales en el sector minero de los países de la periferia, y en particular en América Latina, consistió en rediseñar las leyes de minería, las cuales no estaban adaptadas a la promoción y atracción de inversión extranjera, el eje económico favorecido en el marco de las SAPs. Entre finales de los años 80s y 2000, bajo el impulso de las instituciones de Bretton Woods (World Bank, 1992; World Bank, 1996, citados en Campbell, 2010), más de 90 países adoptaron una nueva legislación de corte neoliberal alrededor del mundo (Konak, 2008).

Tendencia a la reprimarización actual en Argentina y Brasil

Durante los últimos quince años hubo un aumento marcado de comercio e inversión con China, principalmente derivado por el interés de China en asegurar la provisión de materias primas. Sin embargo, China no limita su acción al intercambio de mercancías. Están invirtiendo en la compra de tierras en muchos países de la región destinados a los sectores de agroindustria, hidroeléctricas, minero, petrolero, de la construcción y otras formas de infraestructura, etc. También ha facilitado préstamos millonarios a estados latinoamericanos. Antes de considerar la reprimarización, presentamos primero una discusión breve sobre desindustrialización en Argentina y Brasil.

Desindustrialización

Para Argentina y Brasil, como en otros países de la región, las últimas décadas fueron marcadas por una reducción del papel de la industria manufacturera, mientras los sectores de agro-industria, minería y otros sectores extractivos adquirían mayor dimensión.

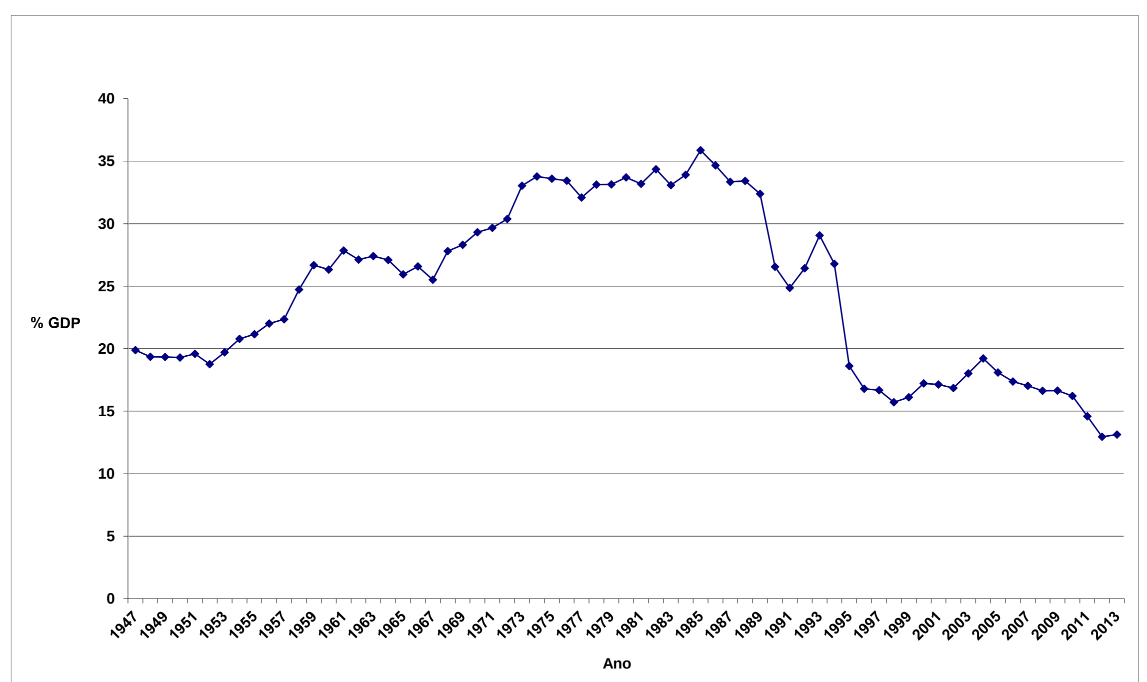
La expansión del sector agroindustrial y otros bienes primarios, como minerales y petróleo, ha sido el gran determinante de la reprimarización de las economías de estos dos países, o al menos un aumento significativo del papel del sector primario. Por otra parte, los intereses y designios de las TNC a nivel global dominan las políticas de industria y desarrollo de ambos países.

Desindustrialización en Argentina y Brasil[3]

En el caso de Argentina, la primera onda de desindustrialización comenzó en 1976 con la dictadura y la segunda fue durante los años 1990 con Menem (Véase Cooney, 2007). El primero período refleja varios asuntos, el más significativo para la reprimarización fue el desplazamiento del sector manufacturero hacia la agroindustria, especialmente las oleaginosas, mientras el segundo periodo en los 90s reflejó la profundización de las políticas neoliberales acomodando las reglas impuestas por la OMC.

[3] Para más discusión sobre desindustrialización y reprimarización en Brasil, véase nuestro artículo en la RRPE: Trindade et al, 2016 o Cooney, 2016.

Figure 1. Value Added by Brazilian Manufacturing Industry (% GNP), 1947-2013.



Source: IPEADATA, 2016 based on data from IBGE/SCN.

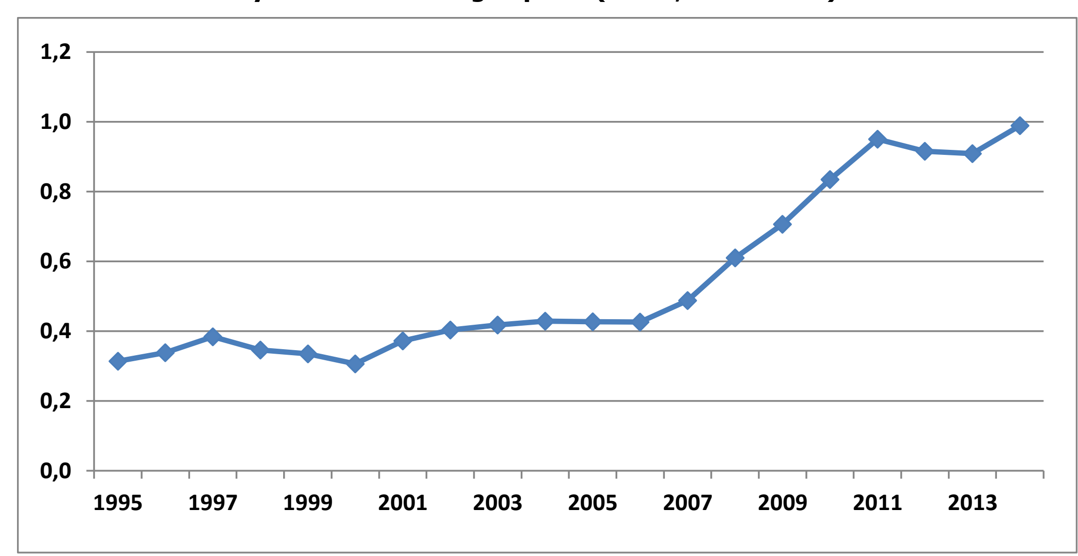
Desde los años 30s hasta los 70s, Brasil experimentó varias décadas de crecimiento industrial sólido, transformándose en una fuerza industrial para la región. Considerando la medida más citada para medir desindustrialización, es decir, la proporción del PIB que corresponde al sector manufacturero en términos de porcentaje, Brasil alcanzó su nivel máximo en 1986, con 32%, pero ha caído en la actualidad hasta aproximadamente 15%. Esa tendencia también es evidente en la serie para el valor agregado del sector manufacturero como porcentaje del PIB, habiendo disminuido de más de 35% del PBI en 1986 hasta apenas 10.91% en 2014. Brasil mantuvo las tasas de interés más altas del mundo, para continuar atrayendo capital extranjero, pero trayendo consigo una moneda sobre valorada. A pesar del éxito en el sector financiero, claramente hizo daño al sector manufacturero.

Impactos de la reprimarización en las exportaciones de Brasil

Las exportaciones triplicaron entre los años 1999 y 2009, sin embargo, las

exportaciones de bienes primarios crecieron por 525%. Como es evidente en la Figura 2, la ratio de exportaciones primarias a las exportaciones industriales ha crecido sustancialmente. En 1995, esa ratio era 0,31 implicando que las exportaciones primarias representaron menos de un tercio de las exportaciones industriales. Durante los últimos quince años, ese índice ha crecido continuamente alcanzando el 0,99 en 2014. Los productos principales que Brasil exporta en 2014 son bienes primarios: hierro, aceite de soya y otros productos como soja, azúcar, café y carne.

Figure 2: Ratio of Primary to Manufacturing Exports (Brazil, 1995-2014)



Source: MDIC (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) is Brazil´s Ministry of Development, Industry and Foreign Trade. (2015).

III. Reprimarización y medio ambiente

Los impactos socioambientales principales que trae consigo la tendencia a la reprimarización, son presentados a continuación, van desde la deforestación en la Amazonia hasta problemas de polución de aire, suelo y agua, y problemas de las hidroeléctricas.

Deforestación de la Amazonia vinculado con madera, ganado y soja[4]

Actualmente la Amazonia constituye una frontera para acumulación capitalista, con una creciente presencia de las TNCs. En décadas recientes, la expansión económica en la Amazonia fue más y más integrada con los mercados globales, principalmente para soja, ganado y minerales. La trayectoria común es la eliminación de los árboles para la industria maderera y así prepararse para la introducción de ganado. A menudo es seguido por una cosecha intermedia, como arroz, antes de la siembra de soja, dada la necesidad de restablecer los nutrientes del suelo perdidos durante la producción de ganado. Aunque la soja es promovida como una cosecha verde y una alternativa buena para el medio ambiente comparado con el ganado, muchas veces es el motor atrás de la deforestación en la Amazonia, dada su mayor rentabilidad, asociada con la renta de la tierra. Además, el asunto de la deforestación no es solamente un asunto brasileño, pero es de relevante preocupación sobre el cambio climático en el planeta.

Desde 1990-2007, el valor bruto de producción de soja en la región Amazónica creció al 21% por año, mientras el crecimiento de rebaño de ganado fue a tasas de 7%, comparado a menos de 1% en el resto de Brasil. La mayoría del crecimiento en ganado brasileño –un aumento de más de 180%en 16 años —ocurrió en los estados amazónicos de Mato Grosso, Pará, y Rondônia donde la deforestación es mayor.

Soja, Pesticidas y OGM[5]

La famosa Revolución Verde, llevada al cabo de los años 70s, introdujo nuevas variedades de granos, cereales y oleaginosas, además, la biotecnología fue clave para la producción de soja, entre otros cultivos. El desplazamiento hacia un uso más intensivo de biotecnología alcanzó una etapa más madura en los años 90s. Se introdujo un paquete tecnológico incluyendo semillas genéticamente modificadas de (siembra directa) (OGM), más agro-toxinas como fertilizantes, pesticidas y herbicidas (Teubal, 2006), especialmente glifosato. En Argentina, este cambio trajo consigo el remplazo significativo de ganado por soja y trigo, especialmente el último, y un papel siempre creciente de los más dominantes

[4] Véase Rivero y Cooney, 2010.
[5] El análisis de soja en Argentina beneficio de discusiones con y por el texto de Mariano Treacy (2014).

OMG y cocteles tóxicos. Actualmente, Brasil y Argentina, son dos de los principales productores y exportadores de soja transgénico constituyendo casi 100% de la producción argentina y 93% de la producción brasileña.

"Roundup Ready" (RR) es una variante de una semilla de soja particularmente resistente al glifosato. Por lo tanto, el uso intensivo de "siembra directa" combinado con RR aumentó la productividad e inicialmente ha reducido la erosión del suelo. Sin embargo, después, ha sucedido lo opuesto con el coctel tóxico que causó el empobrecimiento del suelo en términos de nutrientes, particularmente impactando los mecanismos microbiales necesarios para un subsuelo sano. El suelo eventualmente sufre una erosión peor que la inicial y lleva a la destrucción de aspectos importantes para la biosfera. El uso de pesticidas también afecta a los trabajadores, además se transportan por el aire, impactando a las comunidades adyacentes, causando problemas generales de salud y otras enfermedades más serias, como cáncer o anencefalia.

La expansión creciente de siembra directa, las semillas transgénicas y los pesticidas contribuyeron al aumento significativo de la concentración de las tierras en Argentina: 82% de los productores ocupan apenas 13% de la tierra, mientras 4% de los grandes productores ocupan el 65%. Actualmente, seis grandes empresas de exportaciones dominan toda la cadena de valor de soja y 50% de las tierras están en manos de solo 2% de los terratenientes. (CIFRA, 2011). Un factor clave es la transnacionalización de los insumos, en el cual un grupo pequeño de TNCs alcanzan la consolidación como proveedores de semillas, fertilizantes y pesticidas, capturando, por lo tanto, una porción creciente de la renta de la tierra generada por tales actividades. Las TNCs asociadas con agroquímicos son Monsanto, Syngenta, Nidera y Bayer, mientras las que dominan las cereales son conocidos como ABCD: Archer-Daniel Midland, Bunge, Cargill y Dreyfus. (Kejsefman, 2014). Vale la pena mencionar que esas TNCs extranjeras han llegado a capturar una porción mayor de la renta a través de la imposición de las tecnologías de OMG, pesticidas y siembra directa.

Impactos Ambientales y Resistencia a la Megaminería[6]

Es evidente una mayor participación del Estado en los proyectos de infraestructura con el desarrollo de las hidroeléctricas, que fundamentalmente van a ser usadas para la generación de electricidad necesaria para el procesamiento de minerales. Esto ha causado varios conflictos socioambientales serios en años recientes. En el caso de Brasil, grandes conflictos como en el Rio San Francisco en el nordeste y en Belo Monte en el Estado de Pará, con el desplazamiento aproximado de 24.000 personas, la mayoría de comunidades indígenas.

Otros problemas ambientales existen con la megaminería, que involucra la generación de desechos tóxicos especialmente con el uso creciente de regentes químicos tóxicos. También hay los problemas causados por el procesamiento y tratamientos químicos, miles de toneladas de rocas generando aproximadamente un 90% de desechos sólidos y líquidos. Además, la tendencia hacia minería a cielo abierto y megaminería solamente exacerban la situación. Hay formas diversas de contaminación crónica y accidentes que impactan el aire, suelo, agua y deforestación, cambios irreversibles en la meseta de agua, etc. Todos esos aspectos generan efectos negativos para la salud pública.

Según el Observatorio de Conflictos en América Latina (OCMAL),[7] en 2014 hubo aproximadamente 180 conflictos sociales en las áreas de minería en América Latina; la región con mayores índices de conflictos de este tipo, reflejando los impactos negativos sobre las comunidades campesinos e indígenas. En el caso particular de Argentina, OCMAL documentó 26 conflictos sociales vinculados con proyectos de megaminería durante las dos últimas décadas, desde las provincias del norte, como Jujuy hasta la Patagonia y provincias como Santa Cruz. Hay múltiples ejemplos de comunidades organizándose sobre el asunto del medio ambiente asociado con la megaminería y soja entre otras actividades: por ejemplo, la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC), compuesto de comunidades preocupadas en toda Argentina.[8] Hay muchos otros casos relevantes en Argentina, Brasil, Ecuador y muchos otros países de América Latina, pero por asuntos de

[6] Véase Cooney and Sacher, 2015 para más sobre la reprimarización en América Latina, especialmente sobre minería.
7 Veja-se http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/, accedido el 9 de mayo, 2014.
[8] Véase Página 12, 18.12.2015. “Por el crecimiento pero verde.”

espacio, no puedo elaborar sobre ellos aquí.

IV. Reprimarización e implicaciones para el desarrollo en América Latina

Como vimos arriba, la creciente transnacionalización de la economía global fue un factor principal para explicar las dos tendencias, hacia la desindustrialización, pero especialmente hacia la reprimarización en las décadas recientes. Además, el papel del Estado, las TNCs y el surgimiento de la clase capitalista transnacional y el papel de la OMC también fueron cruciales. Actualmente, la mayoría de los países en la periferia tienen posibilidades mínimas de competir seriamente en los mercados globales en el área de manufactura con la excepción de ser fábricas de ensamblaje para las TNCs y así son forzados a depender de las exportaciones que están asociadas a una renta diferencial, es decir materia prima. De hecho, si las reglas de la OMC hubieran existido en efecto durante el siglo XIX, ni los EE.UU. ni Alemania podrían haber consolidado su industrialización y llegar a competir contra Gran Bretaña (Véase Chang 2002).

Evaluación de Trayectorias Actuales

Como mencionamos arriba, los cambios recientes reflejando un giro de las políticas neoliberales ortodoxas fueron implementados en varios países latinoamericanos. En el caso de las dos más grandes economías de Sur América, es decir, Argentina y Brasil, varios autores describen estos cambios como constitutivos de un nuevo modelo de desarrollo llamado neo-desarrollismo.[9]

Después de la crisis de 2001-2002, Argentina alcanzó tasas de crecimiento de aproximadamente 8-9% entre 2003 y 2008, pero desde entonces los resultados fueron cambiantes, aunque los más recientes generan preocupación, con una tasa anémica de crecimiento de PIB de 0,5% en 2014 y 2,1% en 2015, seguido por una recesión oficial en 2016 con una predicción de -1% por todo el año. Además, se tiene mayores preocupaciones con inflación, desempleo, subempleo, pobreza, salarios y la economía informal. En el caso

[9] Véase la nota de pie 2 arriba.

de Brasil, durante el período del gobierno de Lula da Silva, entre 2003-2010, el crecimiento de PBI fue 4% y durante el gobierno de Dilma Rousseff entre 2011-2014, fue apenas 2%. Sin embargo, esa tasa de crecimiento en 2014 fue solo 0,1% y en 2015 Brasil entró en una recesión con una caída de -3,8%, y una estimación de -3,4% para 2016. La predicción de CEPALC es una contracción de aproximadamente 1% para toda Sur América en 2016, dado la caída en los precios de los *commodities* y una tendencia de recesión global.

Entonces, la esperanza de fuerte crecimiento y avances de salarios reales asociados con el neodesarrollismo, no está alcanzando el nivel necesario en los últimos años y aún menos con la llegada de la derecha neoliberal al poder en Argentina y Brasil. De todas maneras, proyectos infraestructurales han experimentado un crecimiento razonable en los últimos años, especialmente los asociados con los proyectos vinculados con reprimarización, por ejemplo, las hidroeléctricas. En Argentina y Brasil, acuerdos recientes con China reflejan su creciente papel apoyando los proyectos de infraestructura para la producción y transporte principalmente de productos primarios.

A pesar de la reducción de las políticas neoliberales ortodoxas, el apoyo de las élites prioriza la producción de bienes primarios, que implica la continuidad de la tendencia de reprimarización. Además, la realidad es que cualquier país miembro de la OMC por necesidad tiene una política de comercio neoliberal, por ende, limitaciones serias respecto a la posibilidad de políticas nacionales autónomas. En resumen, se ha producido una decadencia industrial notable, a pesar de algunos nichos industriales excepcionales que han tenido éxito, por ejemplo, los satélites en Argentina y las aeronaves militares en Brasil.

Contrario a las aseveraciones que los dos países estaban en una fase de neodesarrollismo (Véase Cooney, 2015), ambas economías han sufrido una reducción industrial comparada con el período de ISI. A pesar de los avances en la industria durante la fase de ISI para Argentina y Brasil, ninguno de los dos fue capaz de consolidar plenamente sus procesos de industrialización. Evaluando las trayectorias actuales y las potencialidades para ambos países, las esperanzas de mayor autonomía en la región estaban fuertemente vinculadas con las esperanzas del potencial bloque regional, Mercosur, desafortunadamente esta esperanza parece aún más distante con los gobiernos actuales.

Trayectorias alternativas para el desarrollo

La situación actual de Mercosur y las economías de Brasil y Argentina no parecen muy optimistas ni en el corto o mediano plazo, aunque la potencialidad de un rumbo al desarrollo tenía más chance con el fortalecimiento del Mercosur en términos de industria e integración regional. Es necesario primero examinar más detalladamente las limitaciones específicas de seguir como miembros de la OMC: limitando las opciones que países de forma individual tenían previamente respecto a sus políticas de tarifas, protección, subsidios, etc., dio como resultado una pérdida de autonomía para países a perseguir políticas con el blanco de fomentar desarrollo nacional. Desafortunadamente, saliendo de la OMC actualmente significaría suicidio económico para un país solo, esto sólo puede ser exitoso si un bloque de países, como 20 o más salen juntos, o por lo menos amenazan salir si no se da un cambio fundamental. En mi opinión lo anterior sería más eficaz, pero ninguna de estas opciones está en la mesa política o económicamente hoy en día y solo podrían ser factibles después de una crisis mayor en la economía mundial, análogo a lo que paso en los años 30s.

Quizás es más fundamental el asunto de alianzas de clase. Las trayectorias actuales llamadas neodesarrollo, todavía son dominadas por los intereses de las élites vinculadas a la transnacionalización de la economía, es decir, a la emergente CCT, en vez de a la clase obrera o una posibilidad de alianza de clases asociada con industrialización. Por lo tanto, los cambios en Argentina y Brasil, que quebraron con la ortodoxia neoliberal alcanzaron mejoramientos en cuanto inclusión social, pero no hay resultado en cambios estructurales necesarios para conseguir un nuevo modelo de desarrollo capaz de mejoramientos sostenibles en los estándares de vida de la mayoría. Es necesario reconocer que la base élite de poder económico es a menudo la misma para gobiernos progresistas, y necesitan acomodar a estas élites crecientemente transnacionalizadas que están apostándose a los procesos de reprimarización y los mercados financieros globales, más no al desarrollo del mercado interno de sus países.

Una trayectoria alternativa será el desarrollo de políticas industriales regionales en el contexto de Mercosur persiguiendo complementariedad en vez de competencia directa. Sin embargo, se evidencia más el apoyo a la continuidad de reprimarización con economías dominadas por agro-exportaciones, minería y petróleo en vez de la posibilidad de que

Argentina y Brasil forjen nuevos rumbos hacia un nuevo desarrollismo verdadero.

V. Conclusiones

Este trabajo, aunque reflejan una investigación preliminar, ha presentado evidencias respecto a la tendencia de reprimarización en Argentina y Brasil y las implicaciones para el medio ambiente y desarrollo. Como fue argumentado, la tendencia de reprimarización llegó a ser posible dado la decadencia de la industria manufacturera que ha ocurrido, seguido por el *boom* de precios de *commodities* asociado con el crecimiento audaz de China. Claramente, la hegemonía creciente de las TNCs y la imposición de las reglas de la OMC también fueron fundamentales.

Fueron examinadas las implicaciones de la reprimarización para el medio ambiente en Argentina y Brasil. En el caso de la Amazonia brasileña, hemos visto que los problemas de deforestación, polución y disrupción social estaban vinculados con la expansión de madera, ganado y minería. Además, la expansión de soja genéticamente modificada y el aumento del uso de pesticidas, especialmente glifosato, fueron evaluados para ambos países, Argentina y Brasil, reconociendo un número de problemas de salud público. También se observó la preocupación sobre la erosión de suelo, especialmente en el mediano plazo, y la desnutrición del suelo dado el uso intensivo de químicos tóxicos en la agricultura, al igual que la preocupación sobre la producción alimentaria para poblaciones locales, no solo para exportaciones. Por último, el abanico de problemas socioambientales asociados con la megaminería fue brevemente discutido. Las preocupaciones mayores con respecto a la polución de aire, agua y el suelo, además de los impactos socioambientales de las hidroeléctricas, promovidas principalmente por los altos niveles de electricidad necesaria para minería, muchas veces causando desplazamientos mayores de poblaciones de comunidades campesinas e indígenas. Hay una resistencia creciente en América Latina por parte de las comunidades enfrentando esos problemas, incluyendo expropiación, derrames tóxicos, deslaves o polución para los trabajadores o comunidades.

En la última sección, las aserciones del modelo neodesarrollista fueron evaluadas críticamente, así como se consideraron las posibilidades de desarrollo en serio para el

futuro próximo. Desafortunadamente, las posibilidades de una estrategia de desarrollo alternativo parecen bastante limitado, dado que involucran encarar y desafiar a la nueva derecha en América Latina, a la hegemonía de las TNCs e instituciones internacionales como la OMC, al emergente TCC y su compromiso de reprimarización en Argentina, Brasil y la mayoría de América Latina.

Bibliografía

Borg, G. 1998. The nineties as a decade of change in African and global exploration patterns. *SGA News*. No 6.

Chang, Ha-Joon. 2002. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press.

CIFRA. 2011. "Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario", DT N

Cooney, P. 2007. Argentina's Quarter Century Experiment with Neoliberalism: From Dictatorship to Depression. *Revista de Economia Contemporânea*, volume 11, janeiro-abril 2007.

Cooney, P. 2015. "Evaluación de la validez de la caracterización de la economía argentina como neo-desarrollista para el período de pos-convertibilidad" presentado en las *Jornadas de Enseñanza en Economía*, UNGS, Buenos Aires, Argentina.

Cooney, P. and W. Sacher. 2015. "Reprimarización en Argentina y Brasil y la relevancia del concepto de "acumulación por desposesión" "presentado en las *VIII JEC*, Rio Cuarto, Argentina.

Kejsefman, I. 2014. "El ´nuevo´ agro argentino: Transformaciones productivas en el sector y la inserción de la Argentina en el actual capitalismo mundial (1990-2012)", mimeo.

MDIC. 2012-2013. http://www.mdic.gov.br/sitio/

Rivero, S. and P. Cooney. 2010. "The Amazon as a Frontier of Capital Accumulation: Looking Beyond the Trees". Volume 21, Nr. 4, *Capitalism, Nature, Socialism.*

Robinson, W. I. 2004. *A Theory of Global Capitalism- Production, Class and State in a Transnational Word.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

Robinson, W. I. 2008. *Latin America and Global Capitalism- A Critical Globalization Perspective.* The John Hopkins University Press, Baltimore.

Sicsú, João. L.F. de Paula and Renaut Michel (eds.). 2005. Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social. Barueri: Editora Manole and Fundação Konrad Adenauer.

Sklair, L. 2001. *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell Publishers.

Teubal, M. 2006. "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities", en *Realidad Económica*, Nº 220, Buenos Aires, 16.05-30.06, 2006.

Treacy, M. 2014. ¨Transformaciones en el agro argentino y conflictos socio-ambientales en el Siglo XXI¨ presentado en COLCA, UNGS.

Trindade, J.R, P. Cooney, and W. de Oliveira. 2016. "Industrial trajectory and economic development: dilemma of the reprimarization of the Brazilian economy, RRPE, vol. 48, 3, 2016.

ACERCAMIENTO AL OTRO PERÚ, CONFLICTOS SOCIALES Y UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Joe Zapata Benites[1]

Resumen

El objetivo del trabajo es demostrar que, siendo el Perú uno de los países con mayores índices de crecimiento y los deseados buenos niveles macroeconómicos, no han sido condición suficiente para ejercer un proceso de "desarrollo" que, como país, posibilite acceder a mejores condiciones básicas para un nivel adecuado de vida.

El presente trabajo constatará los sucesivos conflictos sociales y ambientales, como consecuencia de continuar e implementar una política económica desvinculada con los agentes sociales involucrados; lo cual ha generado un enfrentamiento entre las partes, que en algunos casos se ha realizado de manera implícita y en ocasiones explícitamente. Para ello, se presenta una serie de datos y estadísticas que muestran la polaridad que existe entre la gran disyuntiva -que ha ejercido un debate ya comenzado y esperamos continuar-, referente al crecimiento económico y, su muchas veces divergencia, con el desarrollo económico. Lo cual ayudará a brindar un panorama global de la situación económico-social del Perú, para vislumbrar posibles explicaciones, de esta no convergencia entre crecimiento y "desarrollo económico".

Finalmente, proponemos ciertos mecanismos que permitan afrontar los desafíos que el Perú presenta por el ascenso de sus conflictos sociales y los problemas de desigualdad, tan persistentes en la última década.

I. PERÚ Y EL OTRO PERÚ

I.1. Perú: Breve reseña antes de los 90s y post 90s

[1] Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Trujillo. j_zapata_b@hotmail.com
Con la excelente asistencia de Pável Aguilar dueñas. pavelaguilard@yahoo.es

¿Qué es el Perú? Parafraseando a Jorge Basadre podemos decir: el Perú es un problema y una posibilidad. Problema porque en su interior todavía existe la fractura entre pueblo y estado; y posibilidad por la esperanza y aspiración de quienes ven la necesidad de encontrar el camino para la conformación de la nación y construcción de la identidad peruana. Así la clase política que se erigiría en el gobierno de turno transitaría por distintos caminos hacía los objetivos trazados. Estas vías por las que hemos transitado marcarían un inicio y un después en la historia peruana.

Así hablar del Perú, lleva necesariamente a abordar una clasificación. Clasificación que circunscribiremos en dos procesos marcados por una diferente gestión política-económica y cuanto ésta posibilitó la materialización generativa de recursos suficientes para la satisfacción de las necesidades de la cada vez más creciente población peruana, dicho esto, proponemos una periodización que considera básicamente dos grandes momentos establecidos en función de la influencia directa de las corrientes teóricas dominantes para la implementación de políticas económicas (ver cuadro 1). Siendo el primer estadío la experimentación de diferentes escuelas de pensamiento económico aplicados al territorio peruano en una clara caracterización de "importación de modelos" y su posible viabilidad al Perú, en un vacío intento de ensayo de paradigmas económicos carentes de una corriente teórica propia. Un segundo momento tiene como eje central la adopción y continua aplicación de un paquete de medidas económicas de carácter neoliberal, "receta única para que los países en vías de desarrollo alcancen la estabilidad y el progreso económico y social", todo ello, enmarcado dentro de lo que ha sido denominado el "Consenso de Washington" diseñado y promovido por los organismos financieros multilaterales (BM, FMI y BID) (Mendoza: 2008).

Asumiendo el posible sesgo que nos puede llevar la simplicidad economicista de tal clasificación, en un país que lleno de aspectos y dimensiones políticas, sociales y culturales, esta es aceptable en la medida que solo se utilice para analizar la secuencia económica y los efectos logrados en materia económica y de "desarrollo" a la par de los diferentes países de la región y países seleccionados.

I.2. Veinticuatro años de Liberalización Económica: Una mirada en retrospectiva y la situación actual

A puertas de los años noventa, momento en que se replanteó cual era el camino para que el Perú, país en vías de desarrollo ante los ojos del mundo, entre en un proceso de emergencia; el debate comenzó a girar en torno a qué o cuál alternativa era viable para alcanzar dicho objetivo. Ante la reciente experiencia de un proceso de *sobreposicionamiento* estatal en el accionar económico[2], las ideas comienzan a polarizarse en dos opciones claramente definidas; una liberalización moderada y una liberalización profunda, representadas por los candidatos Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa respectivamente, que se enfrentarían en las elecciones presidenciales de 1990.

Cuadro 1

Periodo	Descripción	Políticas Económicas
Antes de los 90s	Proceso en el cual se ha ensayado diferentes modelos económicos que han ido desde la estatización y nacionalización hasta una leve liberalización de la economía con leves signos de sobreponer al mercado como el único instrumento para la organización social y económica y el principal asignador de los recursos. No teniendo una continuidad en el largo plazo.	Nacionalización y estatización de sectores económicos estratégicos (recursos mineros, hidrocarburos, pesca), control de precios, aumento progresivo del gasto público, insípida reforma agraria, promoción de la inversión privada en pequeña magnitud, fomento de las exportaciones.
Post 90s. Hasta la actualidad	Proceso en el cual se ve claramente una continuidad en un modelo determinado (neoliberal), con mínimas variaciones implementadas por los distintos gobiernos pero siempre manteniendo en lo esencial una clara postura de apoyo y promoción de la inversión privada extranjera.	Liberalización de la economía, retorno y adscripción a los organismos financieros multilaterales, promoción y fortalecimiento del marco jurídico para la facilidad de las inversiones privadas extranjeras, privatización de las instituciones, desregulación y abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia.

Elaboración Propia

Culminadas las elecciones, el nuevo gobierno –con Fujimori a la cabeza– implementaría todo lo contrario a lo prometido en campaña electoral, tramado en las agencias decisoras del gobierno.

Dicho periodo marcaría un hito en la historia económica y política peruana, no solo por las nuevas medidas adoptadas en el plano económico sino por la forma en que se efectuaron dichas medidas; siendo menester resaltar, que el gobierno Fujimorista daría inicio a la gesta de un pacto político de continuidad por mantener el *statu quo* y el

[2] Aquí nos referimos al gobierno de Alan García Pérez (1985 – 1900) y la aplicación de políticas económicas heterodoxas con una fuerte participación estatal, reflejadas específicamente en el control de precios, cancelación de la deuda externa, control del tipo de cambio inti – dólar, intento de estatización de la banca, entre otros.

establishment en el manejo del país en términos económicos que se vería reflejado por los distintos gobiernos que le sucederían. Similares sucesos se efectuaron en casi toda la región, teniendo como escenario en mucho de los casos la dictadura y la vía autoritaria para establecer "el nuevo paradigma económico". El Perú no fue la excepción. Agotado el dialogo y el debate entre las diferentes fuerzas políticas, el país entra en un proceso de reformas políticas y económicas que tendrán como principal inicio la más profunda dictadura acontecida en los casi doscientos años de "historia republicana" y las consecuencias de vulnerabilidad y directa afectación a las clases populares.

Aprovechando la crisis, como excusa dejada por el gobierno de Alan García[3], el gobierno entrante comienza "el camino a la reactivación económica" y su vuelta a la senda de la *modernidad*, teniendo como primeras acciones: el desmantelamiento de las ya débiles instituciones públicas, la venta y remate de los retazos de la red estatal a agentes privados dejadas por la anterior administración, extremos recortes en el gasto público, despidos masivos de trabajadores estatales, alzas en los precios de la canasta básica familiar y el remplazo de la constitución política de 1979 –muy cercana al "estado del bienestar"– por la de 1993 con una fuerte influencia de la economía neoclásica.

Todo ello se pudo ejecutar en el momento en que los ciudadanos, no recuperados del trauma social de la reciente crisis, vuelcan la mirada a buscar por todos los medios posibles satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia, mientras tanto el gobierno aprovecharía tal situación para comenzar a tejer rápidamente las reformas y su fortalecimiento de permanencia.[4]

A 24 años del inicio de ese proceso de liberalización y el realizado shock económico, los signos de recuperación en el ambiente macroeconómico salen a la luz, reflejados en los diferentes datos y estadísticas presentados por los diferentes organismos

---

[3] La crisis dejada por el gobierno aprista tiene como resultados económicos acumulados (de 1985 a 1990): Una inflación que llegó a 2.178.482 %, el PBI per cápita cayó 20%, la pobreza se triplicó, los niveles de consumo real se redujeron un 46%, las empresas públicas entraron en déficit según el INEI. Sumado a una inestabilidad política por el ascenso de los enfrentamientos entre los grupos subversivos de la época y el estado.

[4] Podemos adjudicar este proceso como un ejemplo más de la "doctrina del shock" catalogada por Naomi Klein, quien sostiene como principal hipótesis que "solo una crisis real o percibida da lugar a un cambio verdadero". Crisis que en muchos casos tubo como primer momento la hiperinflación, como en el caso boliviano, argentino y peruano que luego se reproducirían en dictaduras y la ejecución de los planes de ajuste estructural.

nacionales y multilaterales que, pese a no demostrar la paridad con el desarrollo social, no obviaremos por mencionar y comparar frente a los diferentes países de la región y países seleccionados.

I.2.1. Principales índices macroeconómicos

En los recientes años el Perú ha sido considerado como uno de los países en vías de desarrollo con mayores posibilidades de salir del *tercer mundo* y adentrarse en el club de los países "ricos". El Ministro de Economía y Finanzas, Miguel Castilla, ha planteado que probablemente para el 2021 la meta estará consumada. Dicha hipótesis sin lugar a dudas toma como referentes los buenos resultados de los principales índices macroeconómicos que el Perú ha venido logrando en los últimos años; principales indicadores que los defensores del modelo actual toman en cuenta a la hora de explicar y justificar los avances del país.

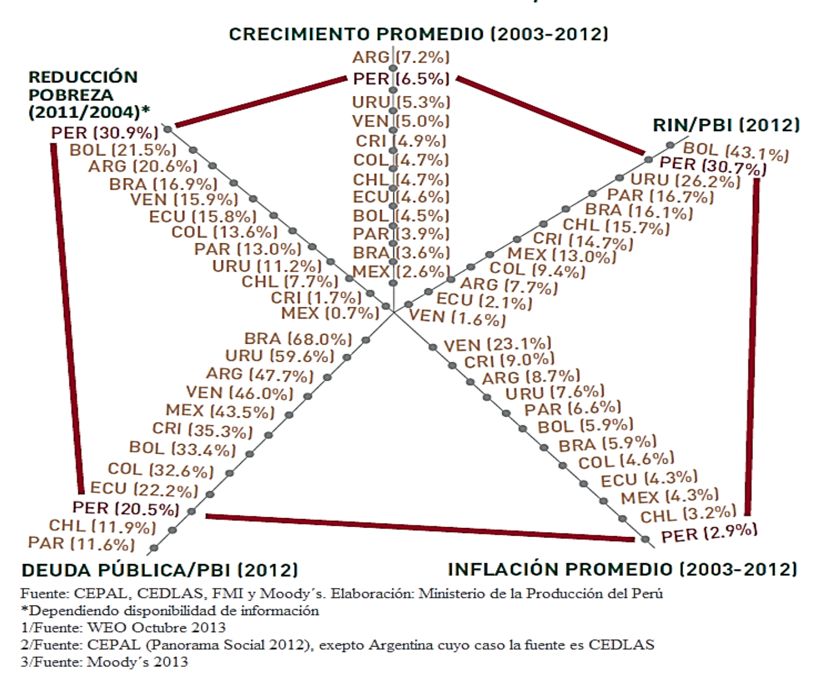
Así, quienes suelen defender el modelo neoliberal, incluidos los actuales miembros del gobierno, desde los congresistas del fujimorismo hasta el mismo presidente Ollanta Humala, no han dejado de valorar como fin ulterior la estabilidad y crecimiento económico logrados en los últimos periodos[5], ni pasar por alto la obtención de la tasa más baja de inflación con respecto a los demás países y el bajo endeudamiento público peruano. Así como el alto porcentaje de reservas internacionales, y por último y no mucho menos importante, la más alta tasa de reducción de la pobreza respecto de los países que hemos seleccionado[6]. (Véase el gráfico 1).

---

[5] Se hace necesario mencionar que, pese al crecimiento constante en los últimos años, el mes de mayo del presente año el PBI solo registro un crecimiento de 1.8% y en el mes de Junio alcanzo solo el 0.3 %, incremento más bajo desde octubre del 2009, mes y año en que la crisis económica internacional hizo efectos en el Perú. Anunciado por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informáticas (INEI). Suceso que ha sido catalogado por muchos economistas como la "Desaceleración Económica" y el fin del mito económico peruano.

[6] Cabe señalar que los resultados en cuanto a la disminución de pobreza serán objeto de discusión más adelante.

Gráfico 1: Indicadores macroeconómicos de países seleccionados



Fuente: CEPAL, CEDLAS, FMI y Moody´s. Elaboración: Ministerio de la Producción del Perú
*Dependiendo disponibilidad de información
1/Fuente: WEO Octubre 2013
2/Fuente: CEPAL (Panorama Social 2012), exepto Argentina cuyo caso la fuente es CEDLAS
3/Fuente: Moody´s 2013

I.3. Para no olvidar: el otro Perú

En el acervo popular y la idiosincrasia peruana es concurrente la frase: *El Perú es un mendigo sentado en un banco de oro*. Que bien resume y sublima las oportunidades perdidas de las últimas décadas para salir del subdesarrollo y los senderos por los cuales el país andino ha transitado[7]. Hoy ese Perú mendigo tiene que aprender a desarrollar capacidades, reconociendo los errores y mirando al interior en busca de atender los problemas sociales que los ciudadanos requieren como condiciones mínimas para que puedan desarrollarse en plenitud.

El siguiente apartado dará cuenta de las diferentes cifras, datos y estadísticas que pese a demostrar con mayor claridad el bienestar social que un país presenta, no son tomadas en cuenta a la hora de mostrar al Perú en todas sus dimensiones a los ojos del mundo.

[7] Nos referimos a los tres episodios más importantes en el Perú: El boom del caucho conocido como “La fiebre del caucho”, el boom del guano y salitre denominado por Jorge Basadre como “La prosperidad falaz” y el boom minero extractivista “el mito económico del Perú”.

I.3.1. El Perú es un país pobre

"El Perú es un país pobre" son las primeras líneas con las que se inicia la introducción del libro de Francisco Verdera referente a la pobreza (Verdera: 2007), quien plantea la necesidad de "entender a la pobreza vinculándola con la estructura económica y social en la que surge y se reproduce, y no limitarse a estudiarla en sí misma, aislando al enorme número de familias pobres de la economía en la que se ubican". Sin embargo creemos que señalar las manifestaciones de la pobreza en su evolución y medición son el inicio y la clave para entender el problema y hacia ella está dirigida nuestro análisis.[8]

I.3.1.1. La pobreza peruana. Un análisis comparado

Una mirada comparada de los resultados obtenidos en la reducción de la pobreza en un 30.9 % en el periodo 2004 - 2011, muestran las asimetrías de la pobreza peruana con respecto a los demás países que hemos seleccionado.

Así podemos ver que a inicios del nuevo siglo el Perú disputaba los últimos puestos en los índices de pobreza, mientras que en los recientes años está compitiendo por los puestos medios, a pesar de no tener las cifras de los países como Bolivia Chile y Paraguay, que podría situarlo en peores condiciones. (Véase Cuadro 2)

Las cifras se vuelven más alarmantes si observamos la evolución de la pobreza a lo largo de la historia peruana donde vemos que en el año 1975 del gobierno Velasquista la pobreza alcanzó su mínimo con un 18 %. Mientras en el otro límite máximo, la pobreza llega al 54% en el año de 1990 con Alán García a la cabeza y el año 2001 con Paniagua como presidente transitorio. (Véase Cuadro 3)

---

[8] Pese a concordar con Francisco Verdera en cuanto a la metodología de estudio de la pobreza, solo nos limitaremos a analizar la evolución de la pobreza a lo largo del tiempo y los diferentes objetos de discusión del debate en torno a las últimas cifras de la pobreza en los últimos años, sin embargo, sugerimos la lectura del libro de Verdera para complementar la interpretación.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA ALREDEDOR DE 2002, 2010, 2011 Y 2012

País	Alrededor de 2002		Alrededor de 2010		2011		2012	
	Año	Pobreza	Año	Pobreza	Año	Pobreza	Año	Pobreza
Argentina [a]	2004	34,9	2010	8,6	2011	5,7	2012	4,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	2009	42,4	...	...	...	...
Brasil	2001	37,5	2009	24,9	2011	20,9	2012	18,6
Chile	2000	20,2	2009	11,5	2011	11,0	...	...
Colombia [b]	2002	49,7	2010	37,3	2011	34,2	2012	32,9
Costa Rica [c]	2002	20,3	2010	18,5	2011	18,8	2012	17,8
Ecuador [a]	2002	49,0	2010	37,1	2011	32,4	2012	32,2
México	2002	39,4	2010	36,3	...	...	2012	37,1
Paraguay	2001	61,0	2010	54,8	2011	49,6	...	...
Perú [d]	2001	54,7	2010	31,3	2011	27,8	2012	25,8
Uruguay [a]	2002	15,4	2010	8,6	2011	6,7	2012	5,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	2010	27,8	2011	29,5	2012	23,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

[a] Áreas urbanas.
[b] Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.
[c] Las cifras de 2010, 2011 y 2012 no son estrictamente comparables con las de años anteriores.
[d] Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

Cuadro 3

NIVELES DE POBREZA

GESTIÓN
21% 1963 - Junta Militar
20% 1968 - Belaunde 1
18% 1975 - Velasco
28% 1980 - Morales
40% 1985 - Belaunde 2
54% 1990 - García 1
49% 1995 - Fujimori 1
52% 2000 - Fujimori 2
54% 2001 - Paniagua
48% 2006 - Toledo
46% 2007 - García 2
42% 2008 - García 2
47% 2009 - García 2

Fuente: Farid Matuk. (Ex Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú durante el periodo 2002 - 2006)

Lo reflejado en las cifras nos lleva a ver la pobreza desde otra mirada y nos demuestra que por encima de la gran reducción de la brecha de la pobreza el Perú solo se encuentra en los puestos medios con respecto a los demás países, y apenas superamos el promedio de pobreza de América Latina fijado en 28,2 % al año 2012 (Panorama Social: 2013). Y junto a ello, todavía no hemos rebasado el mínimo obtenido en el mejor año de reducción de la pobreza y todo indica que nos mantendremos todavía lejos de alcanzarlo y superarlo por los innumerables cuestionamientos que se han generado después de los últimos informes de su medición.

Enrique Vázquez (2012) por ejemplo considera que 3.6 millones de pobres no son visibles para el estado por medir la pobreza desde el enfoque de la pobreza monetaria, y no desde el multidimensional, que es el que mejor expresa la vulnerabilidad de las personas y los hogares.

Otros autores como Jürgen Schultz hacen hincapié en la reducción de la pobreza por emigración y envió de remesas de los emigrantes lo que hace que la gente al tener dinero supere la línea de pobreza[9] y gaste más y no necesariamente por efecto de políticas económicas para reducir esta condición y/o producto del crecimiento económico. Mientras que autores como Silvio Rendón y Farid Matuk han denunciado públicamente la manipulación de las cifras de la pobreza por los inexplicables cambios metodológicos en la medición realizada por el INEI, lo que ha generado reducir las brechas de pobreza y desigualdad, situación que no sucedía con la anterior metodología utilizada, así como la adulteración de las cifras por intereses políticos.

I.3.2. Perú: País de pocas de oportunidades

Si nos acercamos a las variables que mejor reflejan el bienestar social del Perú podremos entender que no es suficiente ejercer un proceso de crecimiento económico aislado de mecanismos que puedan hacer efectivo la reducción de los problemas sociales que presenta el país y mientras se siga concibiendo al crecimiento económico como el *ídolo de barro*, y no se abandone dicho dogma será muy difícil superarlos.

Las contradicciones que presenta el actual modelo se materializan en diferentes y múltiples disparidades. Por ejemplo podemos notar que más allá del *Perú Oficial* existe el *Otro Perú* que lejos de converger con los buenos índices macroeconómicos cuenta con el último lugar en el índice de oportunidades humanas a imagen de los países seleccionados.[10] (Véase Gráfico 2)

---

[9] El valor de la línea de pobreza es de 284 nuevos soles. La línea de pobreza difiere por región natural. En el 2012 en la Costa ascendió a S/. 327 nuevos soles. En la Selva fue de S/. 245 nuevos soles y para la Sierra S/. 228 nuevos soles según el INEI.

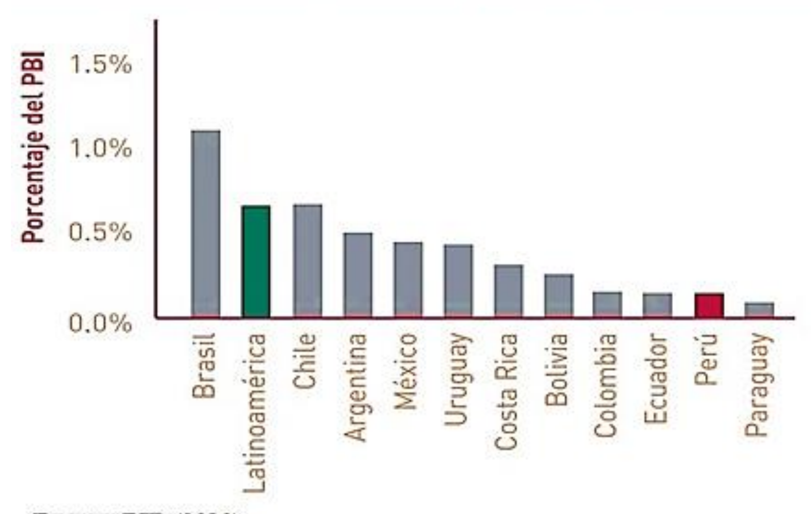
[10] Se hace necesario mencionar que de los datos de Bolivia no los hemos podido obtener.

Estas mínimas oportunidades que presenta el Perú con respecto a los países seleccionados, son el reflejo de múltiples factores dentro de los cuales nos interesa señalar por considerar los más importantes; la escasa inversión en investigación y desarrollo que podría facultar a los peruanos a poder encontrar mejores oportunidades y condiciones para ejercer sus conocimientos teóricos y prácticos y así posibilitar la obtención de mejores condiciones básicas de vida (Véase Gráfico 3). La excesiva informalidad en la que se encuentra inmersa gran parte de la población ocupada de la PEA, tanto a nivel urbano como a nivel general, que lleva al Perú a ocupar los primeros lugares en informalidad (Véase Gráfico 4 y 5)

Gráfico 2 : Índice de Oportunidades Humanas, 2010

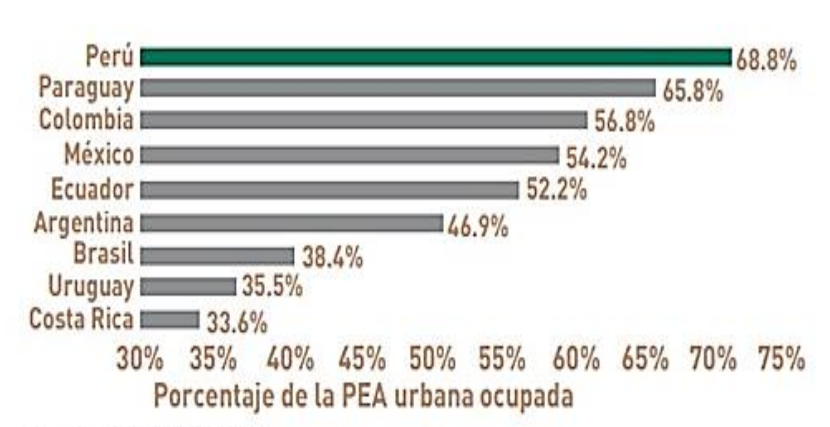
Fuente: Molinas et ál. 2012.
Elaboración: Ministerio de la Producción del Perú

Gráfico 3: Gasto en I+D como porcentaje del PBI, 2009

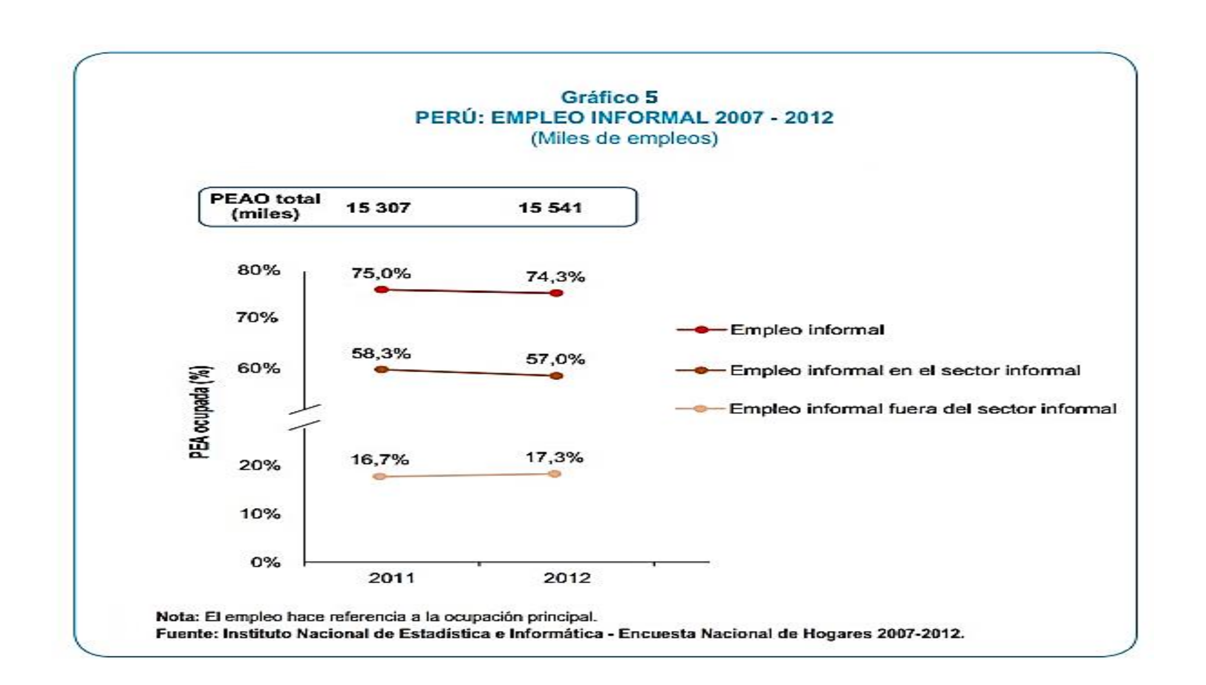


Fuente: BID (2010)
Elaboración: Ministerio de la Producción del Perú

Gráfico 4: Informalidad en la PEA ocupada urbana para países seleccionados, 2011



Fuente: CEPAL, OIT (2013).
Elaboración: Ministerio de la Producción del Perú



Así también podemos ver que el Perú dentro del ranking de capital humano[11], en sus múltiples variables (Educación, salud y bienestar, trabajadores y empleo y entorno facilitador) se encuentra por debajo frente a la mayoría de nuestros pares latinoamericanos. (Véase Tabla 1)

Por lo expuesto y señalado anteriormente, se hace necesario mencionar y recalcar que frente a los indicadores macroeconómicos con los cuales ocupamos y disputamos los primeros lugares en estabilidad económica, (Véase Gráfico 1) conviven desigualdades persistentes en acceso a oportunidades, informalidad laboral urbana y general, escasa inversión en desarrollo y demás indicadores que por la brevedad del trabajo hemos obviado. (Véase Gráfico 6).

Esta escisión entre economía y sociedad, es decir, la disparidad entre crecimiento y "desarrollo económico" nos lleva a señalar e insistir que, a pesar del fundamentalismo de las teorías de crecimiento aliadas de la visión de desarrollo occidental, estas no han podido cumplir y ni siquiera aproximarse a sus planteamientos de convergencia. Así, mantener periodos de crecimiento no se ha convertido en causal suficiente para que se ejercite

[11] El cual mide el potencial económico de los países a partir de la fuerza laboral, concepto esbozado por Gary Becker y Theodore Schultz a comienzos del siglo pasado y tomado muy en cuenta por la literatura económica ortodoxa.

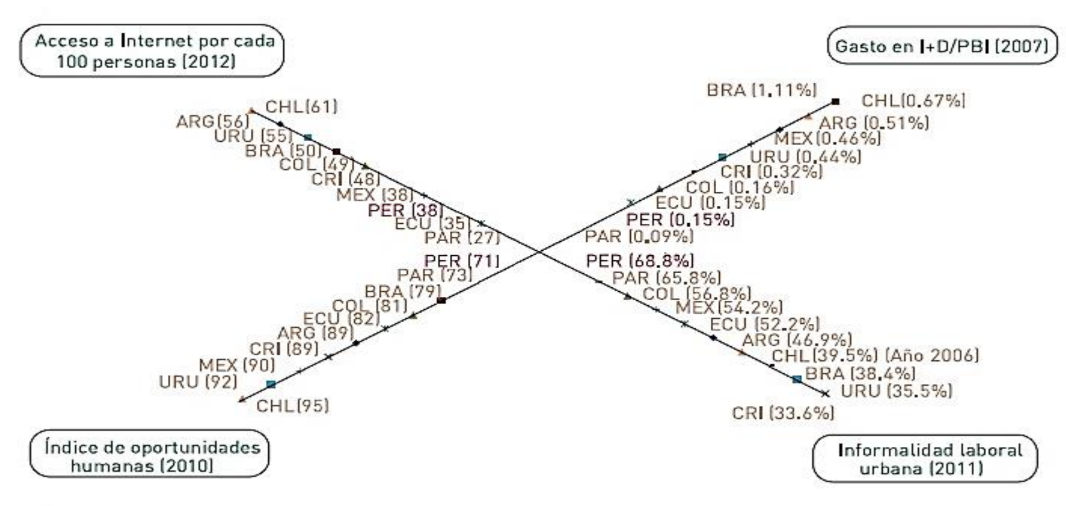
progresivamente el anhelado desarrollo desde la perspectiva del primer mundo; por el contrario la exacerbación de conflictos sociales en donde ha primado la visión desarrollista en sus dos principales variables (el neodesarrolismo y el desarrollismo extractivista) ha marcado el inicio y la vuelta al debate sobre el concepto de desarrollo[12].

Tabla 1: Ranking de capital humano en América Latina 2013

Índice General		Educación	Salud y Bienestar	Trabajadores y Empleo	Entorno Facilitador
País	**Ranking**	**Ranking**	**Ranking**	**Ranking**	**Ranking**
Costa Rica	35	39	30	28	50
Chile	36	49	38	37	35
Uruguay	48	67	21	84	44
Brazil	57	88	49	45	52
Mexico	58	82	56	48	53
Ecuador	61	69	76	47	68
Argentina	62	56	31	92	84
Colombia	71	72	79	73	72
Perú	75	84	82	50	81
Paraguay	98	102	57	94	108
Bolivia	99	86	113	69	97
Venezuela	101	75	74	114	120

Fuente: World Economic Forum (2013
Elaboración propia

Gráfico 6: Otros indicadores relevantes de países seleccionados



Fuentes: Banco Mundial, BID, CEPAL, OIT. Elaboración: Ministerio de la Producción del Perú

---

[12] Es necesario mencionar que el debate del desarrollo parte por las iniciativas modernizadoras inspiradas por las ideas de Rostow, seguido por las teorías de la dependencia en sus versiones cepalina y revolucionaria, a finales del siglo XX recobra la vigencia con el concepto del posdesarrollo y ulteriormente cobra relevancia en los países andinos mediante de la noción del "buen vivir".

II. EL LETARGO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES.

Según el último reporte mensual del mes de Julio de la Defensoría del Pueblo, la totalidad de conflictos sociales alcanzan los 208, de los cuales 164 se encuentran en estados activos y 44 en condiciones de latencia. Así mismo el estudio del Atlas Global de Justicia Ambiental del Mundo realizado por el Instituto de Ciencia y Tecnología Ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona[13] actualizado en el mes de Julio presenta al Perú en el puesto 11 de la muestra de 92 países y nos ubica en el sexto lugar con respecto a los países latinoamericanos con mayores conflictos ambientales.

El ascenso de los conflictos sociales y ambientales muestra la resistencia de los pueblos a que se sigan vulnerando los derechos sobre sus tierras, territorios tradicionales, recursos naturales, y contaminación de sus ecosistemas. Generando así un enfrentamiento que ha venido desarrollándose en el seno de la periferia a través de la violencia, amedrentamiento económico hacia el estado por parte de los grupos de poder económico para que tomen postura a favor de las empresas y la movilización social.

"El baguazo" y el llamado conflicto "Conga"[14], constituyen dos de los conflictos sociales más emblemáticos registrados en la última década, sin caer en el desmerecimiento de los diferentes conflictos que se vienen desarrollando y la incidencia de los múltiples pueblos en la lucha irrestricta por la defensa a elegir la vía por la cual desean transitar para alcanzar el anhelado desarrollo social. Estos conflictos son de trascendencia insoslayable para la comprensión del manejo de los conflictos sociales que por parte del aparato estatal establece estrategias represivas y criminalísticas de la protesta, medidas que no han sido efectivas para la mediación de los conflictos sociales y que por el contrario han llevado a la confrontación explicita. Hechos que han dejado un saldo de 33 y 4 fallecidos respectivamente.

---

[13] Se hace necesario señalar que dicho estudio en un primer momento contó con la participación de 23 universidades y organizaciones de 18 países pero que conforme se ha ido actualizando la participación de universidades y organizaciones de países han ido en aumento.

[14] Conflictos sociales que se situaron en las provincias de Bagua y Cajamarca e irrumpieron en enfrentamientos entre los pobladores de las comunidades aledañas del conflicto y las fuerzas del orden. El conflicto en Bagua mantuvo como escenario la promulgación del decreto legislativo N° 1090 (ley forestal y de fauna silvestre) que facultaba al gobierno la usurpación de las tierras de las comunidades amazónicas. En tanto el conflicto Conga se debió a la aprobación e implementación del proyecto minero Conga siendo perjudicial para los ecosistemas y formas de desarrollo en las comunidades cercanas al proyecto.

El rol de las empresas también juega un papel importante en el desarrollo de los conflictos. El hostigamiento continuo a las comunidades en donde se desarrollan las confrontaciones han sido los más característicos. Por lo tanto, llegamos a reconocer tres actores sustanciales: las comunidades, el estado y las empresas vinculantes con el conflicto social.

La Defensoría del Pueblo señala que el deterioro social y ambiental "se han originado fundamentalmente, en la pérdida de confianza de los sectores históricamente postergados de nuestra sociedad con su Estado", mientras que una aproximación más real del problema nos lleva a coincidir en "los conflictos sociales surgen en respuesta a su implementación; sobre todo en los territorios y regiones donde es contraproducente como actividad económica. Ya sea perjudicando otras actividades como la agricultura o ganadería o quebrantando ecosistemas fundamentales para la reproducción de formas y estrategias de vida históricas y culturalmente enraizadas en el territorio". *(Aguilar: 2013).*

Así el cuestionamiento al actual "modelo de desarrollo" que ha venido privilegiando el extractivismo durante las últimos años se hace explicito si observamos que la mayoría de conflictos sociales se desarrollan en el campo socioambiental con 133 conflictos entre activos y latentes, 95 conflictos por el tema de la minería y 18 en hidrocarburos[15]. (Véase Tabla 2 y 3)

El escenario se reproduce y vitaliza al concentrar y acrecentar las exportaciones de minerales en la canasta exportadora como matriz principal de la economía peruana que así mantiene vigente su base en el hegemonismo de mercado externo dependiente, y abandona de esta forma el desarrollo económico interno[16]. La crisis global del año 2008 y recientemente el actual contexto internacional sumergido en una tendencia a la baja de los precios de los *commodities* junto a la desaceleración china han puesto en evidencia la precariedad del crecimiento de la economía nacional y lo riesgoso que resulta centrar

[15] Así por ejemplo según el estudio de la Universidad de Yale sobre el índice del desempeño ambiental muestra al Perú en el puesto 110 de 178 países y ocupa el puesto penúltimo si hacemos la comparación con los países de la región solo por delante de Paraguay. El indicador mencionado es usado por el Foro Económico Mundial para evaluar a los Estados en materia ambiental, así como por parte de otras entidades internacionales, agencias de cooperación y diversos observatorios internacionales sobre el desempeño de los Estados en la misma materia. Condición para que las comunidades y pueblos vinculados con los conflictos socio ambientales posicionen sus reclamos y demandas ante tal situación que vienen presentando.

[16] La participación del sector extractivo en el PBI ha subido del 5.8 al 14.7%.

nuestra estrategia de desarrollo en la demanda de los países industrializados por nuestras materias primas (Baca, Claudia Viale y Carlos Monge: 2013). Lo cual nos lleva a sostener que los factores mencionados son relevantes por constituir los metales gran parte de nuestras exportaciones y al ser China el segundo país con mayor inversión en el país la situación empeora el proceso de desaceleración y vulnerabilidad de la economía peruana.

Tabla 2
Conflictos sociales según el tipo – julio 2014

Tipo	N° de casos
Socioambientales	133
Asuntos de gobierno local	24
Demarcación territorial	16
Laborales	6
Asuntos de gobierno nacional	8
Comunales	9
Asuntos de gobierno regional	4
Otros	7
Cultivo ilegal de coca	1
Total	**208**

Fuente: Defensoría del Pueblo del Perú

Si frente a lo sucedido en el año 2008 se utilizó el gasto público para paliar la crisis, hoy se viene implementado una serie de reformas contempladas dentro de lo que ha sido denominado “paquetazo económico y ambiental” promovido, difundido e implementado desde el MEF para ser ejecutado por el gobierno nacional.

Tabla 3
Conflictos socioambientales por actividad – julio 2014

Actividad	N° de Casos
Minería	95
Hidrocarburos	18
Energéticos	8
Forestales	4
Residuos y saneamiento	4
Otros	2
Agroindustrial	2
TOTAL	133

Fuente: Defensoría del Pueblo del Perú

Dichas reformas mantienen tres pilares fundamentales en los cuales se sustentan: condonación de impuestos y tributos a las grandes empresas, flexibilización ambiental, y simplificación de los procesos administrativos[17]. Con esto como como señalaría Humberto Campodónico se vuelve al viejo tema de que los sobrecostos y las regulaciones son la causa de la pérdida de competitividad de la economía nacional. La desaceleración económica entonces es puesta como excusa para repotenciar las bases flexibilizantes de una economía primaria-exportadora vulnerable que privilegia a los grupos de poder económico y aísla a las mayorías trabajadoras. Condicionante para que los pasivos sociales y ambientales salgan a flote explícitamente.

Consideramos entonces que la dificultad del problema gira y se manifiesta por la "vigencia de las problemáticas derivadas de las colisiones entre las economías locales y la transnacionalización de la producción, los desencuentros entre los proyectos de apropiación y uso del espacio por parte de las empresas, el Estado y las comunidades; pero, sobre todo; la incompatibilidad de las visiones de la vida y del desarrollo de los actores locales, nacionales y globales". (Aguilar: 2014)

[17] Se hace necesario mencionar que junto al mencionado paquete económico y ambiental se viene implementando por diferentes vías la flexibilización laboral, por ejemplo, el tribunal constitucional fallo a favor de las empresas para reducir unilateralmente los sueldos de los trabajadores hasta un 25 % vulnerando así los derechos laborales conquistados.

Con lo cual una revisión del extractivismo en el Perú se convierte en pieza fundamental para entender la simultaneidad de características y efectos que hemos entendido como respuesta al actual modelo, desde el ascenso de los conflictos socioambientales, el enfrentamiento directo entre las partes hasta la representación política de los distintos candidatos en varias de las regiones con mayor rol preponderante de la industria extractiva y su posición crítica a la misma que disputarán en las próximas elecciones municipales y regionales y ¿por qué no? las presidenciales. [18]

II.1. Extractivismo, dependencia económica y conflictos sociales

Pedro Arrojo Agudo, Profesor Emérito del Dpto. de Análisis de la Universidad de Zaragoza en una carta abierta al Presidente Humala sobre el proyecto Conga, sostiene: “Caracterizar al Perú como un ‘país minero’ constituye un grave error estratégico, pues equivale a considerarlo como un país con fecha de caducidad”. Apreciación que se circunscribe dentro de un marco más amplio denominado extractivismo desarrollista que no solo se reduce a la minería como en el caso Conga, sino que contempla a otras actividades como el petróleo, el gas natural y otros, que mantienen como común denominador los recursos naturales.

Por ello nuestro estudio del extractivismo se constituye en dos formas: su dependencia económica que acarrea junto al riesgo económico que mantiene en su seno y la conflictividad social que producen estas actividades. Tal delimitación hemos creído necesaria si queremos constituir una observación que nos aproxime a puntos clave del problema y no por el contrario nos termine absorbiendo en un tema que creemos que adentrarnos en su totalidad nos sería imposible.

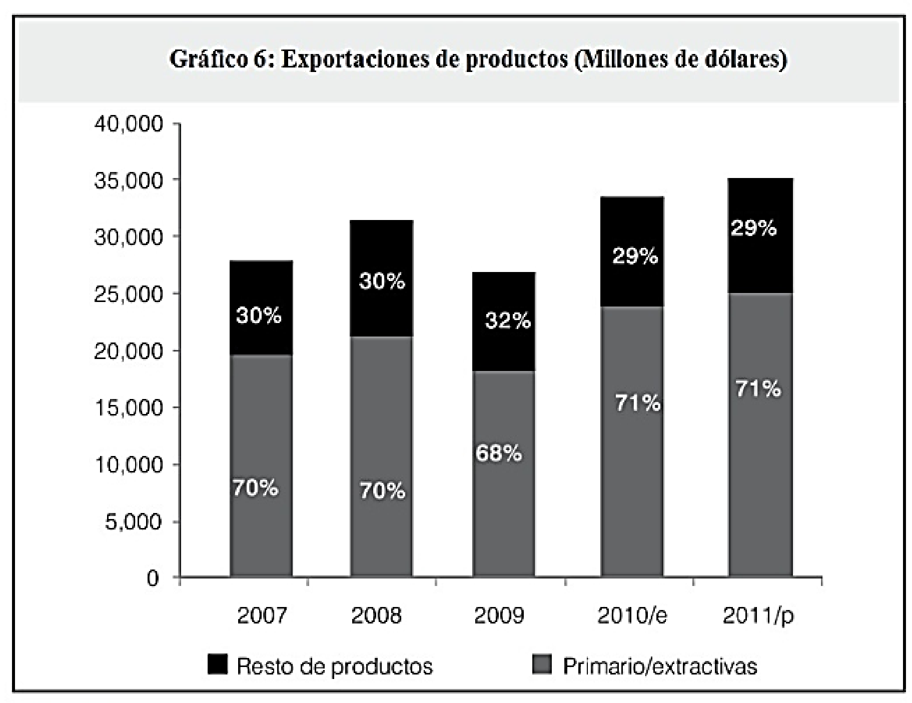
II.1.1. Dependencia y riesgo económico.

Las asimetrías que se fraguan en las antípodas de los países norte - sur hicieron posible que durante la década de los 70s se constituya una corriente de pensamiento, que

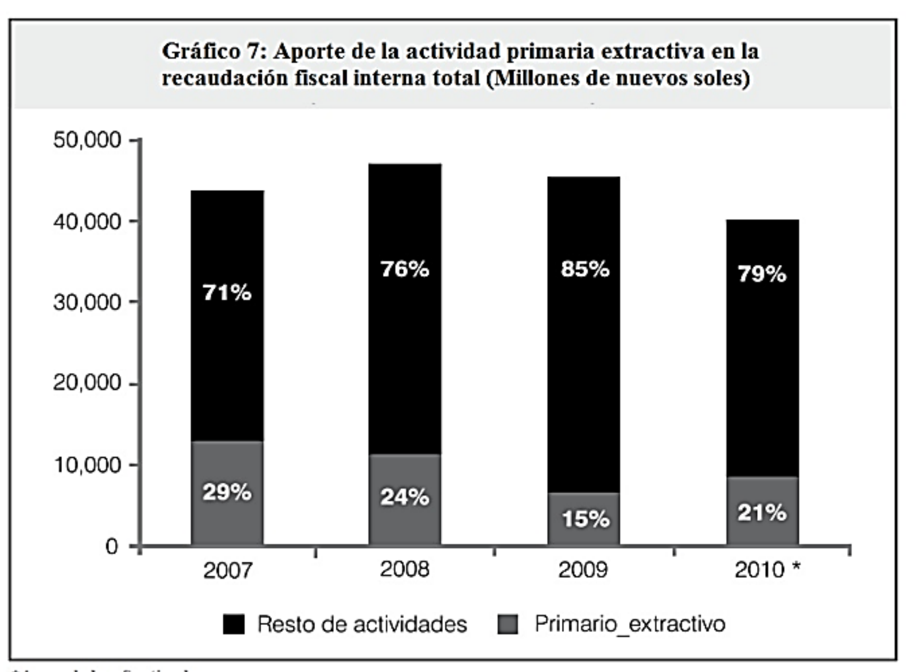
[18] Gregorio Santos en Cajamarca, Walter Aduviri en Puno, Michael Martínez en Apurímac, Zenón Cuevas en Moquegua, Oscar Mollohuanca en Cuzco, Vladimir Cerrón en Junín.

tuvo como principal actor a la CEPAL y su cuerpo de investigadores quienes durante décadas vieron como la paradoja centralismo - periferia impidió a los países periféricos, en vías de desarrollo o del sur alcanzarán cierta independencia económica y así se constituyan en países "desarrollados".

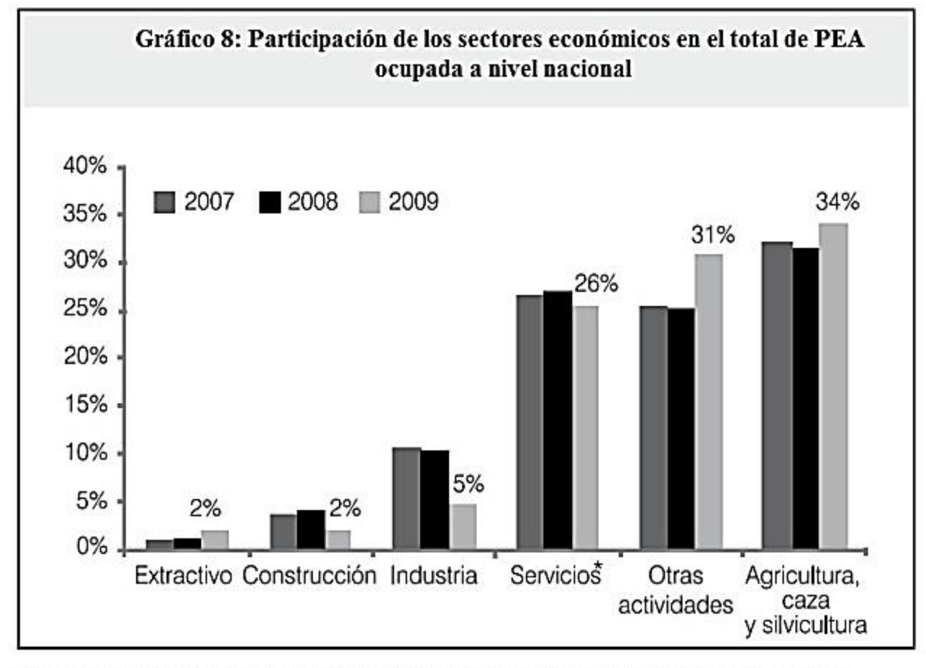
Ante el fracaso de las políticas de sustitución de importaciones propuestas por los cepalinos para alcanzar el "desarrollo", los países de la región entrarían a un proceso de reprimarización retornando al patrón productivo primario-exportador con lo cual fortalecerían las bases dependentistas. El Perú constituye un caso ejemplar al poder ver que su estructura económica esta cimentada en las actividades extractivas tanto a nivel de la balanza comercial y recaudación fiscal (Véase Gráficos 6 y 7), pero que, por encima de ello, datos como la incidencia en el empleo del sector extractivista y la aportación al PBI nacional hacen posible vislumbrar un escenario post-extractivista (Véase Gráfico 8 y Tabla 4). Escenario que tiene que transitarse con alternativas que acumulen fuerzas políticas y se transformen en programas de alcance nacional. Para ello reconocer la dependencia actual del modelo extractivista se hace necesario y termina siendo una valla por la cual se tiene que saltar.



Fuente: BCRP
Elaboración: Pedro Francke (Pucp) y Vicente Sotelo (Pucp)



*Acumulado a Septiembre
Fuente: SUNAT
Elaboración: Pedro Francke (Pucp) y Vicente Sotelo (Pucp)
Nota: Se toma como actividades primario - extractivas a solo 3 actividades (Minería, Petroleo y Gas Natural)



(*) Incluye hoteles y restaurantes, transporte, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, enseñanza, servicios domésticos y actividades sociales.
Fuente: ENAHO 2007, 2008 y 2009
Elaboración: Pedro Francke (Pucp) y Vicente Sotelo (Pucp)

PBI por sectores productivos (2011-2013). (Millones de nuevos soles de 2007) (Porcentaje %)

Tabla 4

	2011	2012	2013
Agropecuario	22,658 (5,57%)	23,991 (5,56%)	24,340 (5,34%)
Pesca	2,892 (0,71%)	1,960 (0,45%)	2,315 (0,51%)
Minería	51,043 (12,54%)	52,473 (12.17%)	55,027 (12,06%)
Manufactura	64,330 (15,80%)	65,265 (15,13%)	68,863 (15,09%)
Electricidad y Agua	6,994 (1,72%)	7,401 (1,72%)	7,811 (1,71%)
Construcción	24,848 (6,10%)	28,779 (6,67%)	31,353 (6,87%)
Comercio	44,034 (10,82%)	47,218 (10,95%)	49,984 (10,96%)
Servicios	190,253 (46,74%)	204,186 (47.34%)	216,531 (47,46%)
PRODUCTO BRUTO INTERNO	407,052 (100%)	431,273 (100%)	456,223 (100 %)

Fuente: INEI - BCRP
Elaboración Propia

Los episodios señalados anteriormente (crisis global del 2008 y el contexto internacional actual) son el fiel reflejo de la vulnerabilidad de nuestra economía que se sostiene a nivel del sector externo de la economía nacional en base a la comercialización de materias primas. A la par el Perú por configurarse como actor importante dentro de la Alianza del Pacífico y del proceso globalizador, y al mismo tiempo ser uno de los más aperturistas al comercio exterior, no ha podido generar mecanismos que puedan repeler las distorsiones económicas que se entronizan al interior del sistema económico mundial. Por el contrario, es pertinente señalar que países como Bolivia y Ecuador con procesos de desconexión económica y economías menos aperturistas han podido mantener y continuar periodos de crecimiento económico con el fomento y aumento de su demanda interna. Hecho que nos hace suponer que no existe solo una vía para lograr efectos económicos positivos.

II.1.2. Conflictividad Social

Los conflictos sociales que tienen como matriz principal a las actividades extractivas tienden a vislumbrar dos elementos que podemos apreciar. El agotamiento del dialogo y la confrontación. Motivo por el cual se hace necesario entender la funcionalidad de los roles de los actores inmersos en los diferentes conflictos, que en su mayoría son de carácter socioambiental y se vinculan con la defensa de los intereses en cuestión; que

pueden ser de carácter eco-territorial, indentitario, étnico, cultural, por un lado; o en defensa de los intereses económicos de las empresas extractivas, por el otro.

La pugna por sobreponer determinados intereses una vez agotado el dialogo, tiende a elevar el conflicto al grado de la confrontación directa que en muchos de los casos terminan con episodios mortales. Así los débiles puentes que ha generado el estado para poder mediar a través de distintas políticas públicas han terminado por acrecentar la acción violenta de los actores que por un lado se manifiestan a través de la movilización y protesta social y por el otro, como ya hemos señalado, mediante la presión económica que ejercen los grupos de poder y que se transmutan en represión y criminalización de la protesta.

Así con dicho panorama podemos observar entonces que, mientras existe una entusiasta política de fomento de los procedimientos sencillos y flexibilización normativa para promover las inversiones, coexiste una política de olvido que proteja y promueva la defensa de los pueblos y su derecho a escoger las vías de su auténtico "desarrollo". Que junto a la incapacidad institucional para implementar mecanismos de conciliación terminan por incrementar la conflictividad social.

Conflictividad que en varios países de la región se "resuelve" mediante procedimientos autoritarios que usualmente implican la desterritorialización de poblaciones enteras –campesinas e indígenas en su mayoría–, generando así el incremento acelerado de huellas ecológicas de largo alcance, endureciendo finalmente el patrón primario exportador característico de los desarrollismos vigentes.

III. UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.

Luego de haber vislumbrado parte del complejo panorama social-económico, creemos necesario plantear mecanismos que permitan afrontar las múltiples disparidades que hemos visto en el presente trabajo, tanto a nivel económico como desde el ámbito social, y entendemos que transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo se hace necesario en la medida que como manifestaría Corragio (2012) al señalar el carácter antideterminista del pensamiento de Karl Polanyi: "no hay una realidad económica necesaria a la que hay

que adaptarse o morir, más bien, a partir de cualquier economía empírica, otras economías son siempre posibles.”

Transitar entonces hacia un nuevo modelo de desarrollo, implica reconocer los actuales problemas económicos y sociales vigentes, problemas que hemos visto manifestarse en las contradicciones explicitas de las políticas económicas implementadas a lo largo de los últimos veinticuatro años y sus implicancias con los agentes sociales involucrados. Dichas contradicciones se materializan en las asimetrías del crecimiento y desarrollo económico y encuentran su cima en la dependencia y vulnerabilidad del sistema social-económico junto a la creciente conflictividad social.

La transición y construcción de un nuevo modelo de desarrollo se hace indispensable; pero requiere precisar la complejidad que acompaña el camino hacia este, así, comenzar a tejer una estrategia global y un plan de acción de largo alcance, es tarea de los pueblos y sus actores comprometidos para llevar el proceso emancipador con humildad y con determinación para situarse como sujetos de su propia historia.

¡Ser iguales y libres o no ser nada, esa es la cuestión!

Bibliografía

Aguilar, Pavel. “Nosotros ya decidimos”: Resistencia y territorialidad en la comunidad campesina e “indígena” San Juan de Cañaris-Lambayeque frente al proyecto minero “Cañariaco”. Tesis para optar el título de licenciado en Antropología. Trujillo, Escuela Académico Profesional de Antropología, Universidad Nacional de Trujillo.

Arrojo, Pedro (2012): Perú: Carta abierta al gobierno de Perú sobre Conga. Recurso en línea http://servindi.org/actualidad/62883.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010) Science, technology and innovation in Latin America and the Caribbean: A statistical compendium of indicators, science and technology. Washington D.C. BID

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) Panorama Social de América Latina.CEPAL. Santiago de Chile. Documento informativo. Recurso en Linea http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013 DocInf.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. (2013) "Avances y desafíos en la medición del trabajo decente". Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, número 8.

Corragio, José Luis (2012) Karl Polanyi y la otra economía en América Latina en Textos Escogidos Karl Polanyi. Jose Luis Coraggio, Margerite Mendell, Kari Polanyi Levvit y Jean-Louis Laville Compiladores; Pag 47-78. Buenos Aires. UNGS/CLACSO. Colección: Lecturas de Economía Social.

De Castro, Josue. (1965) Ensayos sobre el subdesarrollo. Buenos Aires. Ediciones Siglo Veinte.

Defensoría del Pueblo (2014) Reporte mensual de conflictos sociales N° 125. Consulta Julio 2014. Recurso en línea http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2014/Reporte-Mensual-Conflictos-Sociales-125-Julio-2014.pdf. Consulta: septiembre de 2014.

El Comercio ¡Mamita, el tsunami que se nos viene!, por Aldo Mariátegui. Recurso en línea http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/aldo-mariategui-mamita-tsunami-que-se-nos-viene-noticia-1753596

Fondo Monetario Internacional Regional Economic Outlook. Western Hemisphere. Washington D.C.: FMI

Gestión (2014) Empresas podrían reducir unilateralmente sueldos de trabajadores. Recurso en línea http://gestion.pe/economia/tc-abre-puerta-empresas-que-rebajen-unilateralmente-sueldos-2106703.

Klein, Naomi (2009) La doctrina del shock. 4° edición. Barcelona: Paidos

La República (2008) Farid Matuk denuncia que INEI adulteró las cifras de pobreza que dejo su gestión. Recurso en linea http://www.larepublica.pe/02-06-2008/farid-matuk-

denuncia-que-inei-adultero-las-cifras-de-pobreza-que-dejo-su-gestion. Consulta: septiembre de 2014

Matuk, Farid. Ocurrió en el pasado ocurrirá en el futuro. Recurso en línea http://www.larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-farid-matuk/ocurrio-en-el-pasado-y-ocurrira-en-el-futuro-27-04-2010. Consulta: septiembre de 2014

Matuk, Fari (2011): La farsa-estadística-continúa. Recurso en línea http://www.larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-farid-matuk/la-farsa-estadistica-continua-22-10-2011. Consulta: septiembre de 2014

Schultz, Jürgen (2011 b): ¿Reducción de la pobreza por aumento de la emigración? Recurso en línea http://www.larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-juergen-schuldt/reduccion-de-la-pobreza-por-aumento-de-la-emigracion-07-07-2011. Consulta: septiembre de 2014

Campodónico, Humberto (2014ª): Ya era hora. Recurso en línea http://www.larepublica.pe/columnistas/cristal-de-mira/ya-era-hora-19-05-2014. Consulta: septiembre de 2014

Perú espera ingresar a "club de países ricos" en el 2021, asegura Miguel Castilla. Recurso en línea http://www.larepublica.pe/15-08-2014/peru-espera-ingresar-a-club-de-paises-ricos-en-el-2021-aseguro-miguel-castilla. Consulta: septiembre de 2014

Mendoza, Armando TLC (2008): Blindando la inversión extranjera. Lima. REDGE-CooperAcción Ministerio de Producción

Plan nacional de diversificación productiva (2014). Documento sujeto a consulta pública. Recurso en línea http://www.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/publicaciones/plan-nacional-de-diversificacion-productiva.pdf. Consulta: mayo de 2014

Monge, Carlos; Viale, Claudia; Azpur Javier y Baca, Epifanio; Ráez, Ernesto; Francke, Pedro y Sotelo, Vicente; Gamboa, Cesar; De Echave, Jose; Scurrah Martin; Sueiro, Juan Carlos, Gudynas, Eduardo.

2011 Transiciones Post-Extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, Editores.

Rendón, Silvio

2012 Cifras de Pobreza: Brecha, severidad y ¿cocina? Recurso en línea http://grancomboclub.com/2012/04/cifras-de-pobreza-brecha-severidad-y-cocina.html.Consulta: Septiembre de 2014

Universidad de Yale

Índice de desempeño ambiental (2014): Recurso en línea http://epi.yale.edu/our-methods.

Vásquez, Enrique (2012): "El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012. Documento de Discusión. Universidad del Pacífico. Recurso en línea http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1204%20-%20Vasquez.pdf.

Verdera, Francisco La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla.Lima. IEP (Serie Análisis Económicos, 24). Recurso en línea http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/verdera/.

World Economic Forum The human capital report. Switzerland. Recurso en línea http://www3.weforum.org/docs/WEF_HumanCapitalReport_2013.pdf. Consulta: Septiembre de 2014

EL MODELO EXTRACTIVISTA Y LOS PELIGROS PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Enith Flores Chamba[1]

El reconocimiento de la multiculturalidad, el respeto por los saberes ancestrales, la presión social y sus propuestas, entre otros factores, han hecho que varios países de América Latina incluyan en sus legislaciones otras visiones de cómo construir la sociedad, formas de vivir que ponen en cuestionamiento al capitalismo, al patriarcado y al colonialismo.

Este trabajo presenta un análisis sobre cómo a pesar de contar con tratados internacionales y legislaciones que promueven el respeto, protección y garantía de los DESCA, la implementación de modelos económicos basados en el extractivismo hace que dichos derechos se pongan en riesgo, o sean violados en su mayoría.

Las políticas extractivistas basadas en la implementación de proyectos mineros, petroleros, monocultivos para los agronegocios traen consigo el desplazamiento de pueblos y comunidades de sus territorios, el acaparamiento de tierras, la disputa por el uso, tenencia y control de recursos como el agua, la tierra, las semillas, el abandono y desinterés por preservar la agricultura familiar campesina, todos estos son factores que denotan una clara violación a la soberanía alimentaria al limitar el acceso a los recursos básicos para una alimentación cultural y socialmente adecuada.

En América Latina, Ecuador es uno de los países que ha firmado y ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación, sin embargo, las políticas implementadas por el gobierno ecuatoriano entran en contradicción con el PIDESC y la Constitución que garantiza los DESC en los denominados Derechos del Buen Vivir o Sumak Kawsay.

---

[1] Maestrante Economía Social UNGS.

Como eje transversal se coloca el papel que las mujeres, los pueblos indígenas y campesinos tienen en la construcción de la soberanía alimentaria, por ende, la violación a sus derechos en este contexto.

I. La importancia de los DESCA en la construcción del Buen Vivir

El ejercicio pleno de los derechos humanos requiere de instrumentos que permitan en la práctica su real concreción. Dichos instrumentos necesariamente deben reconocer la pluralidad culturalen la que nuestras sociedades se construyen, solo de esta manera se puede garantizar el verdadero acceso alos mencionados derechos, de lo contrario seguirán existiendo en la formalidad del pergamino.

Bajo estas premisas, en el Ecuador la posibilidad de construir un país plurinacional, multiétnico, diverso e incluyente ha sido uno de las apuestas desde los sectores sociales y el movimiento indígena, lo que ha llevado a incorporar debates y propuestas en torno a otras concepciones de construcción de la sociedad, asegurando así mayores posibilidades para el cumplimiento de los derechos humanos.

En este sentido, propuestas como elEstado Plurinacional, buen vivir, derechos de la naturaleza, soberanía alimentaria, economía popular y solidaria, entre otros, tienen como base los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales – DESCA, partiendo que son aquellos derechos que contemplan el trabajo, la seguridad social, las diversas formas de vida comunitaria y familiar, prácticas culturales, acceso a la vivienda, alimentación, agua, salud, educación, medio ambiente, entre otros.

De esta manera, una sociedad que aspire el Buen Vivir debe contemplar el reconocimiento, respeto e inclusión de las minorías y sus formas de vida, y los DESCA posibilitan la construcción de propuestas que promuevan la participación de estos grupos sociales que han sido marginados en las diferentes dimensiones (económica, social, cultural, ambiental, política) desde la mirada occidental.

Aquí radica la importancia de fortalecer la promoción y exigibilidad de los DESCA para el ejercicio pleno de los derechos humanos, nuestras sociedades multiculturales deben

reconocer la multidimensionalidad y diversidad en la que convivimos en un mismo territorio, el Estado debe garantizar la inclusión social, de lo contrario la homogeneidad estatal occidental como diría Boaventura de Sousa Santos[2] se convierte en un obstáculo para la plena realización de los DESCA, tanto a nivel individual como colectivo.

Así, los países que han firmado y ratificado, entre ellos Ecuador, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966 (PIDESC) se comprometen a garantizar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia; alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, reconociendo así la importancia esencial de la cooperación internacional, fundada en el libre consentimiento (art.11). Este tipo de instrumentos jurídicos a nivel internacional aportan a la realización de los DESCA.

II. La soberanía alimentaria como parte del Buen Vivir en nuestros pueblos

Desde la mirada del Buen Vivir se busca la armonía y equilibrio entre seres humanos y naturaleza, esto contempla también la soberanía alimentaria, que prioriza la producción de alimentos sanos y culturalmente adecuados para el consumo de los pueblos y naciones, rescata y promueve las tradiciones y conocimientos ancestrales en los métodos de producción y alimentación, incentiva la producción agroecológica y diversificada, cuida las semillas naturales para las futuras siembras.

Uno de los aspectos importantes en la soberanía alimentaria es la consecución deuna alimentación adecuada y aceptable culturalmente, así como accesible y con la suficiente disponibilidad, de esta manera se cumple con el derecho a la alimentación[3].

Como se puede ver, la soberanía alimentaria difiere de la propuesta desarrollista y rentista de la seguridad alimentaria acorde a los intereses del mercado mundial, y centra su atención en la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades, priorizando la

[2] Boaventura de Sousa Santos, “Estados Plurinacionales y Constituyente”, en http://www.alainet.org/active/23957&lang=esp

[3] El derecho a la alimentación está claramente establecido en la Observación General 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Y se detalla su implementación en las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación.

producción de alimentos para el consumo familiar y comunitario, producción que mayoritariamente es proveída por la agricultura familiar campesina- AFC-, según informe de FAO (2014) el 70% de alimentos a nivel mundial es producido por la AFC.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, como parte de los derechos del Buen Vivir, incorpora el derecho a la alimentación en el artículo 13 señalando "toda persona y colectividad tiene derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente estos alimentos serán producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales"[4], así mismo habla sobre la soberanía alimentaria en sus artículos 281 y 282, planteándose como un objetivo estratégico frente al cual el Estado debe garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades cuenten autosuficientemente con alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente, así mismo el Estado tendrá la facultad de normar el uso y acceso a la tierra bajo principios sociales y ambientales; y regulará el uso, gestión de la tierra, agua y sus fuentes. De esta manera, la soberanía alimentaria se vuelve un eje más en la construcción del Buen Vivir.

a. Una legislación forjada en las luchas indígenas y sociales

Las resistencias populares e indígenas al neoliberalismo durante los 90 gestaron nuevos actores sociales quienes se abanderaron de la lucha contra las políticas neoliberales y sus consecuencias para los diversos sectores, tanto en el campo como en la ciudad. Estas luchas traspasaron incluso fronteras nacionales, construyéndose resistencias regionales, cruzadas por un sentimiento antiimperialista y de antiglobalización capitalista.

En el Ecuador el movimiento indígena liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIEen los 90 realiza el primer gran levantamiento indígena, conocido como el **Levantamiento del Inti Raymi**, en rechazo a los 500 años de colonización que les ha significado exclusión y expulsión de la sociedad construida desde una mirada occidental, la cual luego de los procesos de independencia tampoco promovieron una sociedad incluyente. A esto se juntan las demandas de otros

[4]Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.13.

sectores sociales afectados por las políticas privatizadoras del neoliberalismo, de esta manera es el movimiento indígena en los 90 quien se convierte en el referente de lucha y resistencia en el país.

En este contexto, las luchas del campo y la ciudad confluyen en espacios de debate, organización y acción, luchas contra el ALCA, contra la guerra, contra las privatizaciones, contra la flexibilización laboral, contra las bases militares de Estados Unidos (en el caso de Ecuador en Manta), contra la globalización capitalista, se convierten en los pilares de resistencia al modelo neoliberal y a las políticas del FMI y Banco Mundial que intentan imponerse en la región.

En este periodo, un avance de los procesos de resistencia es haber pasado **de la protesta a la propuesta,** así la propuesta de realizar una Asamblea Plurinacional Constituyente es uno de los acuerdos de los colectivos sociales y del movimiento indígena, ya que es la posibilidad de construir espacios de real participación e inclusión a sectores que toda la vida han estado fuera de los procesos de constitución de la República Ecuatoriana.

Esta propuesta de Asamblea Constituyente además contempla reformular las estructuras de la sociedad ecuatoriana, que hasta en ese entonces representaban y favorecían a los intereses de las oligarquías y de los sectores dominantes del país, manteniéndose el neo-colonialismo. Luego de casi dos décadas de resistencia e insistencia se logra construir dicha Asamblea con la participación de los diversos sectores, así nace la actual Constitución ecuatoriana con una ampliación de derechos para las minorías, pero también con nuevos fundamentos del tipo de sociedad que se persigue, manteniendo en el horizonte la concreción del Buen Vivir.

b. Sin soberanía del cuerpo no puedo haber soberanía alimentari

En estos debates, también se encuentran las propuestas de las mujeres, que plantean una mirada más amplia que no reduzca sus demandas a la ampliación de derechos sexuales y reproducción o lucha contra la violencia. Se miran entonces como sujetas políticas que

buscan espacios propios de debate, participación desde un accionar propositivo.

El modelo neoliberal también causa grandes efectos en las condiciones de vida de las mujeres, desempleo, precarización laboral, disminución de políticas sociales, etc. La crisis económica se profundiza y son las mujeres las que se ven emplazadas a sostener de diferentes maneras sus núcleos familiares y comunitarios, a sostener el diario vivir.

En estas condiciones las mujeres crean diferentes formas de resistencia al neoliberalismo y sus efectos, alternativas que no solo cuestionan las políticas, sino que generan otros relacionamientos sociales y culturales, tanto en el campo como en la ciudad. Alternativas que cruzan las esferas políticas (participación, democracia), económicas (iniciativas productivas y de finanzas populares), culturales (vida comunitaria, saberes ancestrales, solidaridad, reciprocidad), sociales (soberanía alimentaria, producción sana y limpia), ambientales (cuidado de la naturaleza), sexuales (soberanía del cuerpo).

Y son estas mujeres confrontando al neoliberalismo desde propuestas concretas las que plantean en la Asamblea Constituyente una voz propia, no solo para decidir sobre los "temas de mujeres" sino para decidir qué tipo de sociedad se debe construir.

En medio de estos debates aparece la consigna **sin soberanía del cuerpo no hay soberanía alimentaria,** una frase que en el fondo encierra una crítica al sistema patriarcal, en tanto que para conseguir una sociedad del Buen Vivir es necesario también confrontar las estructuras patriarcales, que oprimen a más del 50% de la población del país. Estructuras patriarcales que se han consolidado en base a la invisibilización del aporte de las mujeres tanto a nivel social, político, económico, cultural, ambiental.

Así la soberanía alimentaria como los otros preceptos para la construcción del Buen Vivir deben mirar también las críticas al patriarcado y al colonialismo, para empezar a construir efectivamente otra sociedad.

III. A la larga noche neoliberal le sucedió un sombrío amanecer extractivista

Desde el año 1997 al 2003 se da un proceso de fuerte crisis del modelo neoliberal e

institucional en el país, tiempo en el cual se dan tres caídas de gobiernos producto de grandes movilizaciones sociales. La candidatura de Rafael Correa en el 2006 logra recoger el descontento popular de la ciudadanía y los movimientos sociales que confrontaron al neoliberalismo por más de una década. El proyecto de la revolución ciudadana se presentaba como una propuesta renovadora que pondría fin a la **"larga noche neoliberal"**, implementada por los gobiernos de derecha que implementaron las recetas dictadas por el FMI y Washington.

El respaldo de las organizaciones sociales e indígenas a este nuevo proyecto es condicionado y comprometido al llamamiento de la realización de la Asamblea Constituyente como camino que permita la participación directa de la diversidad de sectores del país, y además viabilice las propuestas gestadas por más de 15 años en las luchas sociales.

Luego de ganadas las elecciones, en su primer mandato Rafael Correa abre el camino para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente y su respectiva Carta Constitucional en el año 2008, la cual recoge propuestas que venían de los movimientos sociales como el Estado Plurinacional, la economía social y solidaria, soberanía alimentaria, economía del cuidado, producción libre de transgénicos, derechos de la naturaleza como los más relevantes. Sin embargo quedaron temas pendientes como el derecho al aborto que se veían muy radicales y restringido a grupos feministas.

Esta primera fase se inscribe en un momento de transición para América Latina. Después del año 2000 surgen dos procesos casi al mismo tiempo; el neo-desarrollismo y el Socialismo del Siglo XXI (Katz, 2006) principalmente con la radicalización del proyecto bolivariano en Venezuela a partir de 2002, que abre la fase de los denominados "gobiernos progresistas" que colocan por un lado la posibilidad de promover crecientes transformaciones radicales (gobiernos de izquierda), y por otro, alcanzar una etapa capitalista de neo-desarrollismo regional que cumpla ciertas etapas y con la madurez de las fuerzas productivas permita las transformaciones sociales.(Katz, 2006).

Desde el 2009 el gobierno de Correa ha impulsado políticas basadas en un proceso de reformas capitalistas y modernización del Estado en un intento de impulsar la débil

capacidad productiva y dependiente del Ecuador, pero sin dejar de ser un país exportador de materias primas, condicionado en sus relaciones de intercambio por la economía y política internacional, dependiente de los productos industrializados del norte, con una política de sustitución de importaciones y un discurso antiimperialista estadounidense que fortalecía el discurso antineoliberal.

Los factores económicos permitieron que nuestro país avance en ese proceso: altos precios del petróleo, remesas de migrantes que a pesar de la crisis en Europa mantienen el rubro de ingresos monetarios en el país, incremento y ampliación de impuestos, pero la fuente constante será la extracción de recursos naturales base de la matriz productiva y energética.

El gobierno de Correa ha promovido la rentabilidad para salir del neoliberalismo, lo que ha significado una explotación exacerbada de los recursos naturales como base para el nuevo desarrollo, tal como lo explica Pedro Montes "la búsqueda de la maximización de la tasa de rentabilidad del capital enfrentado a los cuidados requeridos con la naturaleza y la preservación del equilibrio ecológico". Así, el extractivismo a gran escala y el agronegocio tomaron fuerza en la política gubernamental promoviendo un cambio de la matriz productiva y energética con base en los megaproyectos mineros, hidroeléctricos, petroleros, monocultivosy que tomó forma concreta en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, la Agenda para la Transformación Productiva 2010, Basada en Plan de Desarrollo 2007-2010 y Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2014, así como la Ley de Minería e Hidrocarburos que coloca a la minería como sector estratégico nacional, la ley de Código de la Producción, el Plan Tierras que promovía una redistribución de las tierras del Estado más no de los grandes terratenientes, la Ley de Tierras que no controla el latifundio y por ende el acaparamiento de tierras, ley de recursos hídricos que deja el poder de decisión del uso y gestión en manos exclusivas del Estado.

Evidentemente, el gobierno de Correa ha ido cediendo su conducción hacia los sectores monopólico-productivos. En este contexto, el Ecuador asiste a una nueva configuración de grupos de clase, que atraviesan contradicciones entre conservar la ganancia y el poder obtenido, bajo el modelo neoliberal y grupos que, partiendo de esa anterior forma de acumulación, se desprenden y buscan otras formas no neoliberales para

emerger.

En este último año, se empieza la crisis económica mundial junto a la crisis de precios del petróleo (primer rubro de ingresos para Ecuador) empieza a tener sus consecuencias en el país. Esto hace que las políticas del Estado vuelvan a mirarse desde el neoliberalismo (privatizaciones, flexibilización laboral) en una mixtura con políticasneodesarrollistas que se apuesta a la sustitución de importaciones, una incipiente industrialización, la extracción minera y petrolera y al agronegocio. Esto solo demuestra que no acabamos de salir de la noche neoliberal pero tampoco el amanecer es totalmente neodesarrollista. En este campo los sectores sociales siguen resistiendo amparados en la Constitución ecuatoriana que aún mantiene su horizonte del Buen Vivir.

1. Las incompatibilidades entre el extractivismo y la soberanía alimentaria

Partiendo de que el extractivismo esla extracción de recursos naturales en grandes volúmenes o de alta intensidad de recursos naturales, orientados principalmente a la exportación, como materias primas que serán llevados para su procesamiento en el exterior,[5]como lo define el Centro Latino Americano de Ecología Social. Podemos decir que no toda actividad que utilice recursos naturales de por sí es una actividad extractivista. Así la agricultura familiar campesina, que provee el 70% de los alimentos a nivel mundial, utiliza esos recursos (agua, tierra, semillas, etc.) pero siempre pensando en una lógica de recomposición de los mismos para futuras siembras y cosechas.

En la actualidad, los grandes capitales transnacionales han puesto en la mira a los recursos naturales, la propuesta del neodesarrollismo circula en la región y el capitalismo gira en torno a políticas extractivistas a gran escala, que implican un uso intensivo de maquinaria, como ocurre con la megaminería a cielo abierto, la extracción petrolera a gran profundidad o los monocultivos, donde las cantidades de tierra o agua a remover sobrepasan los millones de toneladas, en el caso de la minería o el petróleo y a ocupar miles de hectáreas en el caso de los monocultivos como el caso de la soja en el Cono Sur.

[5] Definición desde el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).

Toda esta propuesta extractivista implica un uso intensivo de insumos químicos (como cianuro o mercurio en la minería, aditivos en los pozos petroleros, o agrotóxicos en la agricultura). Así mismo, el consumo de ingentes cantidades de energía, lo que implica una fuerte inversión en las hidroeléctricas, lo que conlleva a fuertes impactos ambientales, tanto en el aire como en la tierra y las fuentes de agua, que luego irán para el consumo humano.

Esta oferta de desarrollo que trae consigo el avance del capitalismo transnacional y la idea de a mayor consumo mayor progreso, se contrapone con los efectos que ha causado las experiencias de extractivismo en nuestros países, basta regresar a ver los impactos ambientales, sociales y culturales en zonas como Yanacocha en Perú, Carajás en Brasil, donde el extractivismo lo único que ha dejado es la precarización de los pueblos y comunidades con pérdidas irreparables de sus territorios.

Entre los impactos sociales, ambientales, económicos, políticos e incluso culturales, están la contaminación, la pérdida de prácticas productivas locales, conflictos ciudadanos, expulsión de pueblos y comunidades indígenas de sus territorios, como en el caso de Ecuador, en la cordillera Cóndor Mirador.Todos estos impactos significa una violación a los derechos humanos de los sectores donde se implementan estos proyectos, pues se prioriza los recursos naturales para las grandes transnacionales privando de los recursos básicos como agua, tierra, alimentos sanos a las poblaciones.

Sin embargo, no podemos dejar de observar que este mercado de recursos naturales depende de los mercados internacionales, ya que las materias primas extraídas desde América Latina en su gran mayoría son procesadas en otros continentes, así, sin demanda global, buena parte de las extracciones latinoamericanas no existirían, pero se desarrollan en un sitio específico (sea zona minera, un pozo de petróleo o un predio agrícola) y por lo tanto, los impactos son siempre locales, afectan a las comunidades locales, mientras que en los países donde se procesas dichas materias primas no sufren esas consecuencias.

Como vimos en un inicio, la posibilidad de fomentar la soberanía alimentaria implica el acceso a agua, tierra, semillas para la producción de alimentos sanos, así como el respeto a decidir sobre las formas de producción y el tipo de alimentos a consumir de

acuerdo a sus costumbres y culturas. El extractivismo por el contrario busca el interés de ciertos grupos de poder lo que hace que esté se vuelva un obstáculo para la soberanía alimentaria y por ende para el Buen Vivir.

2. La situación de la soberanía alimentaria en el Ecuador

La SENPLADES formuló el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; entre sus objetivos, se plantea superar las desigualdades en salud, educación, alimentación; asegurar una alimentación, sana, nutritiva, natural, con productos del medio; democratizar los medios de producción; reducir la dependencia externa alimentaria y energética.

Sin embargo, un estudio realizado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) en 2010 evidencia que el gobierno de Correa ha invertido menos en agricultura que los gobiernos anteriores, y que los proyectos no toman en cuenta la calidad, ni necesidad de los productores; el país sigue atado al monocultivo; las mujeres no son consideradas sujetos productivos, sino de asistencia, y, lo más grave, es que la inversión en agricultura sigue beneficiando a medianos y grandes productores en detrimento de la agricultura familiar campesina.

En 2009, la Subsecretaría de Tierras lanzó el conocido Plan tierras y territorios, cuyo propósito era la redistribución de 2,5 millones de hectáreas de tierras estatales en cuatro años. Sin embargo, el estudio de Foodfirst Information and Action Network, FIAN Ecuador, en 2011, revela que el plan no ha garantizado la tenencia de la tierra de familias posesionarias; por el contrario, provocó falsas expectativas con personas vinculadas a la especulación de la tierra y generó conflictos en las haciendas; división, violencia y hasta asesinatos.

En el Ecuador, el derecho a la alimentación es reconocido en el Art. 13 de la nueva Constitución de 2008 como parte de los derechos del buen vivir o sumak kawsay: “las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente de alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales, para lo cual se

promoverá la soberanía alimentaria".

Para cumplir este principio constitucional, se aprobó en febrero de 2009 la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), cuyos ejes temáticos son: acceso al agua y a la tierra y uso de ellas; protección de la agrobiodiversidad; investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes; fomento de la producción; acceso al capital e incentivos; comercialización y abastecimiento agroalimentario; sanidad e inocuidad alimentaria; consumo y nutrición, y, participación social para la soberanía alimentaria.

Si bien la Constitución junto con la LORSA son los instrumentos jurídicos más importantes relacionados con el Derecho a la alimentación, existen leyes que están vigentes y contradicen los principios constitucionales de soberanía alimentaria porque favorecen la acumulación capitalista en el agro, no fortalecen la propiedad comunal sobre la tierra, orientan la capacitación en gerencia empresarial, agroindustria y agroexportación. Es el caso de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) que derogó la Ley de Reforma Agraria, eliminó las vías de afectación a la concentración de la propiedad –tales como extinción y reversión de dominio– la expropiación quedó como único mecanismo de afectación; eliminó toda forma de regulación y limitación a la propiedad agraria, fomentando el mercado de tierras, incluidas las tierras comunitarias. Cambió el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) para terminar con la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA). La Ley de Desarrollo Agrario fue aprobada por Decreto Ejecutivo 373, de mayo de 2010.

Dentro de las políticas estatales relacionadas con el derecho a la alimentación están la Ley de Aguas, la Ley de Tierras, la Ley Minera; todas estas han significado una confrontación directa entre el Gobierno y los movimientos indígena y sociales que exigían coherencia con lo aprobado en la Constitución de 2008, donde se exige el respeto al derecho a la consulta previa e informada de la población. Por esta razón, muchos dirigentes (más de 200 según la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) han sido acusados de terrorismo, sedición y sabotaje.

Para conocer si efectivamente el Ecuador se encamina a la soberanía alimentaria, basta analizar las cifras de inversión en agricultura. El estudio realizado por el IEE de 2010

muestra que, si bien ha habido un incremento de la inversión pública en agricultura, esta no produjo una reorientación de los beneficiarios del modelo de desarrollo agropecuario existente.

Durante los últimos años se han creado diversos programas para garantizar el acceso de alimentos a las poblaciones vulnerables.En la actualidad se cuenta con el programa Acción Nutrición hacia la Desnutrición Cero que tiene como finalidad terminar con la desnutrición crónica en el país hasta 2015.Una de las debilidades de estos programas es su constante cambio, al no cumplir con los objetivos propuestos, asimismo los cambios de estructuras y entidades responsables de dar seguimiento y poner en ejecución dichos programas, hace que se vuelvan políticas asistencialistas y de corto plazo;sin resultados visibles de acuerdo a lo propuesto en los Objetivos del Milenio y en el Plan de desarrollo del buen vivir. Hasta finalizar esta investigación no existía una evaluación oficial del Programa Aliméntate Ecuador, mismo que, según el Director del Programa de Provisión de Alimentos, fue cerrado entre otras causas por no estar manejado directamente por entidades estatales, sino por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, y por no haberse visto resultados concretos en la disminución de la desnutrición en el país.

En relación a la producción de alimentos a nivel local y acordes a la diversidad cultural, en la realidad ecuatoriana se importa el 94% del trigo, el 86% de la avena, el 73% de la lenteja, el 70 % de almidones, el 62% de la cebada.

Tomando en cuenta que, en algunas leyes del país, como, la Ley Orgánica de Salud, que en su art. 16 dice: “el Estado establecerá una política intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional que propenda a eliminar los malos hábitos alimenticios, respete y fomente los conocimientos y prácticas alimentarias, así como el uso de productos y alimentos propios de casa región y garantizará a las personas, el acceso permanente a alimentos sanos, variados, nutritivos, inocuos y suficientes.”

Asimismo, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA)en su art. 27 refiere: “Con el fin de disminuir y erradicar la desnutrición y malnutrición, el Estado incentivará el consumo de alimentos nutritivos preferentemente de origen agroecológico y orgánico, mediante el apoyo a su comercialización, la realización de programas de

promoción y educación nutricional para el consumo sano, la identificación y el etiquetado de los contenidos nutricionales de los alimentos, y la coordinación de las políticas públicas.”

De esta manera queda evidenciado que a pesar de existir normas que garantizan y protegen el derecho a la alimentación de los ecuatorianos y ecuatorianas, las políticas existentes en esa materia aún son deficientes. Por tanto, es necesario mejorar los niveles de coordinación de las políticas públicas entre los diferentes ministerios competentes para generar programas que hagan efectivo este derecho.

Otro hecho preocupante en la efectivización de la soberanía alimentaria en Ecuador son las declaraciones del presidente Rafael Correa, al plantear que “Las semillas genéticamente modificadas pueden cuadruplicar la producción y sacar de la miseria a los sectores más deprimidos”; este pronunciamiento es contrario a la Constitución donde se señala en el art. 401 que el “Ecuador es libre de cultivos y semillas transgénicas”, y se ratifica en el art.26 de la LORSA donde se “declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. [...] Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales”. 11 Estas declaraciones se han profundizado en algunos espacios públicos, llegando incluso a proponer la reforma constitucional por considerar “un error” mantener estos principios. Si esta reforma se llegara a concretar, se pondría en peligro el derecho a la alimentación de los ecuatorianos y ecuatorianas, ya que en futuro se podría comenzar a producir alimentos netamente transgénicos, perjudicando no solo la alimentación, sino también la salud y la forma de vida. Entre las principales reacciones ante estas declaraciones se registra la de Vía Campesina Internacionalque recordó al Presidente Correa su anterior compromiso por fortalecer la agricultura familiar campesina.

Uno de los problemas más graves en Ecuador es el acaparamiento de tierras, según el Censo Agropecuario de 2000 “las propiedades menores a una hectárea que representan una cuarta parte del total de las unidades productivas, apenas tienen el 1% de la tierra, mientras que las propiedades mayores a cien hectáreas, que representan apenas 2% del total, poseen el 43% de las tierras cultivables”.

3. Situación de las mujeres ecuatorianas en relación al derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria

Han pasado más de veinte años del proceso de reestructuración del trabajo productivo remunerado y no remunerado, promovido por el neoliberalismo. El trabajo remunerado y no remunerado, se generaba desde hombres y mujeres, a partir de la división sexual del trabajo y de la vida.

Se produce la feminización de todos los aspectos de la vida productiva del campo y la ciudad, las mujeres se incorporan en el trabajo asalariado en el campo agrícola, de comercialización, de distribución y de consumo y a su vez continúan siendo las responsables de la economía del cuidado.

En el trabajo remunerado, la mayoría de las mujeres acceden a trabajos precarios, de autosubsistencia, sin responsabilidad del Estado, sin acceso a derechos laborales, generando un ingreso básico con un altísimo y desproporcionado incremento de horas de trabajo acumulado, para lograr sostener el acceso al empleo, en comparación a los hombres.

El trabajo no remunerado, también sufre una reestructuración. Si bien sigue en manos mayoritariamente de las mujeres, este se vuelve extensivo a otras mujeres, por decir, empleadas domésticas, hijas, abuelas, hijos y en algunos casos hasta los maridos. La esfera del cuidado se sostiene de esta forma, para lograr el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado.

Miles de mujeres iniciaron su actividad laboral a partir de emprendimientos microempresariales, de acceso al trabajo doméstico o trabajo en florícolas, en servicios a la banca privada, etc.; es decir, a los circuitos económicos y productivos organizados bajo el capital financiero, sin protección del Estado, ya que este se encontraba en proceso de reducción.

De esta manera, todos los derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación fueron vulnerados, ya que no existían ni como norma jurídica estatal, ni formaban parte de la dinámica del trabajo logrado y ofertado a las mujeres. Ni la alimentación como derecho ocupaba un lugar central para la mayoría de las familias

ecuatorianas. Las mujeres debían hacer un sobre esfuerzo para llevar el alimento a sus hogares, sobrellevando la crisis económica y la política neoliberal, así como sosteniendo los niveles de empobrecimiento impresionante de la población.

Sin embargo, allí nacen actividades que, sin denominarlas experiencias por la soberanía alimentaria, impulsan procesos capaces de exigir el acceso a una alimentación digna, a asumir que la alimentación no solo es reproducción biológica de la vida, a cuestionar que el alimento haya sido capturado por el mercado capitalista y con ello el consumo como expresión del dominio del capital financiero.

Se inician las luchas que recuperan formas ancestrales de promoción de la producción sana y responsable y de formas colectivas para el sostenimiento del consumo; se incorpora el proceso de promoción de experiencias económicas en que prima la solidaridad, antes que el beneficio del mercado y se recuperan formas de vida comunitarias que permiten construir redes para promover la vida basada en el alimento como el espacio para compartir, no para la ganancia ni la acumulación capitalista. Aun sin tomar el nombre de derecho a la alimentación, estas luchas de resistencia, no solo son a nivel local y familiar, sino que se promueven como formas de resistencia nacional.

En 2008, cuando en Ecuador se logran luchas importantes para enfrentar el dominio del capital financiero, se inicia un proceso de recuperación político y económico, en el que por medio de la Constitución –que es una fase democrática importante– la ciudadanía y muchas organizaciones de mujeres logran incluir, como parte de este proceso, la soberanía alimentaria, la economía social y solidaria, los derechos de la naturaleza, el respeto a la biodiversidad, el derecho al empleo, como aspectos que logran reposicionar el derecho a la alimentación que también queda establecido en la Carta Magna.

Aquello que se estaba forjando en los espacios sociales, muchos promovidos por organizaciones de mujeres diversas, campesinas, indígenas, afroecuatorianas, mestizas, montubias, y los ensayos de vinculación entre las luchas étnicas, de género y de resistencia a un modelo de desarrollo, lograron incentivar el derecho a la alimentación junto con la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria, pasa a ser incorporado en la norma constitucional y a

convertirse en derecho. Este hecho, de una u otra forma da cuenta de que los derechos se amplían y la democracia participativa se consolida como un referente de cambio en el que el derecho a la alimentación pasa a ser parte de los derechos humanos. También se hizo parte de los derechos de la naturaleza, porque en la propuesta constitucional ecuatoriana, estos vínculos y la exigibilidad construida, alcanzan un objetivo común, que trasciende la concepción particular de los derechos, que es el buen vivir para todas y para todos.

Posterior a 2008, a pesar de estos procesos de democratización tan importantes, se abre la tensión entre la ejecución y las normas constitucionales. La disputa política se cierne entre el Estado y los procesos de resistencia social. Allí continua y está la tensión fundamental, el Estado busca cierta inclusión y ejecución de derechos, no siempre afectando la gran propiedad, ni a los grupos de poder, y las luchas de resistencia, mantienen la exigencia del cumplimiento pleno, no solo de la normativa constitucional, sino de la democracia amplia y plural como elemento que debe componer la relación entre el Estado y la sociedad.

Todas las afirmaciones anteriores podrían significar que la división sexual del trabajo y de la vida, en el que las mujeres y hombres realizan sus procesos, sigue siendo el aspecto que promueve determinado tipo de relaciones de género, en las que, a pesar de ciertos logros constitucionales y los incipientes avances de la política pública, no se ha podido afectar de manera significativa la situación de las mujeres, pues aún son relegadas a un segundo plano. El primer plano, a nivel productivo, remunerado y no remunerado, en acceso, oportunidades y capacidad de decisión, sigue estando en manos de los varones.

Socialmente el poder y la decisión sigue estando en manos de los hombres, el mayor acceso a empleo, a crédito, a la propiedad de la tierra, la herencia se transmite de hombres a hombres, las mujeres son intermediarias en los procesos de reproducción, pero no logran en mayor medida decidir, aunque ejecutan el trabajo en grandes proporciones.

Se mantiene una relación inversamente proporcional entre el brutal incremento de trabajo femenino y su capacidad de decisión, porque esta sigue siendo mínima. Esta relación de desigualdad en comparación a los hombres, muestra la relación discriminatoria, segmentada y patriarcal que aún persiste en la sociedad ecuatoriana.

Por dar un ejemplo, los hombres trabajan por una remuneración y son los "proveedores", por lo tanto, son asumidos como los decisores formales y reales de los hogares, sin hacer en gran medida el trabajo de cuidado. Las mujeres trabajan por un ingreso y no son solo proveedoras, sino que dirigen los hogares, pero no existe ni el mismo poder que tienen los hombres, ni son reconocidas como jefas de hogar. Bajo esta relación de poder, a nivel simbólico, el acceso y la provisión de alimentos dentro del hogar no será percibida jamás de manera equitativa entre hombres y mujeres. Para la mayoría, la provisión de alimentos será aún vista simbólica y prácticamente como una tarea masculina y será invisibilizada la feminización creciente de esta función. Así como, el consumo y la preparación de alimentos en general, será más vista como una tarea femenina y de segundo orden.

Bajo esta división, el acceso a los alimentos, no es un derecho, sino una actividad reproductiva, fruto de la relación de poder desigual entre hombres y mujeres. Un derecho, lo que debe generar primero, es poder elegir, y optar, no solo como acto de repetición del acceso a una necesidad social, sino sobre el conjunto del ciclo que implica la alimentación como proceso social y como aspecto que engloba justicia y equidad; es decir, poder decidir, sobre la cantidad, la calidad, el destino, el origen, los ciclos del alimento y la relación que establece el Estado, los grupos monopólicos, las mujeres y los hombres, las familias, etc., con los alimentos.

El derecho a la alimentación como parte del buen vivir busca un acceso que incluya la calidad, calidez y justa redistribución de los alimentos, si bien se ha logrado una incipiente aplicación de la norma constitucional y la política pública, es un cambio demasiado débil, como lo muestran los indicadores públicos: Las mujeres son las que menos acceden al crédito y la decisión sobre el crédito, no está en manos de las mujeres.

Se logra la inclusión de género y del Derecho a la alimentación como norma, pero no tiene mayor incidencia en la población. No siempre se encuentran en la vida práctica, ni en la política pública, ni en las leyes, el Derecho a la alimentación y los derechos humanos de las mujeres. No solo porque cada derecho finalmente tiene su propia lógica, sino porque en lo real, estos derechos no son promovidos de manera adecuada o con el interés político suficiente desde el Estado.

Existen procesos demasiado burocráticos y dificultades administrativas que no permiten que el presupuesto estatal llegué prontamente a la gente o bien no hay suficiente presupuesto para ser redistribuido, o no se conoce dentro del Estado qué es el Derecho a la alimentación, ni que son los derechos de género. Entonces, como resultado, la re- forma política iniciada en 2008 es aún débil y va a tener pobres impactos sociales. Se mantiene un profundo desconocimiento de la población sobre el derecho a la alimentación y sobre los derechos en su conjunto.

El derecho a la alimentación con transversalización de género, para que se ejecute, necesita que la disparidad de poder entre el acceso a la decisión y al trabajo, los ciclos de la producción, los círculos productivos, de comercialización, de distribución, sean compartidos entre hombres y mujeres de manera justa.

Así como, que las esferas del cuidado, dejen de colocar a la alimentación como una obligación cultural, biológica y una condición de género para ser madre y mujer, implica que los hombres, no se desentiendan de este papel histórico y asuman su lugar en el ciclo de la alimentación y de la reproducción de la vida, no como los únicos proveedores, decidores privilegiados o absolutos, sino en diálogo y solidaridad con las mujeres.

Ello implica que los derechos, entre ellos el Derecho a la alimentación, desde una perspectiva de género apunte a la reorganización del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres, orientado a eliminar las relaciones de poder injustas. Concretamente pasa, porque esa desigualdad sea enfrentada en los diferentes campos de manera decidida desde el Estado. En el campo de la producción y del trabajo remunerado, eso implica, que las mujeres tengan acceso al crédito, con las mismas oportunidades y capacidades de decisión, administración y poder que los hombres; en el campo del empleo, igual salario a igual trabajo; en el campo de las decisiones de la política pública, no solo igual representación y paridad, sino acceso al poder que decida la política pública relativa al Derecho a la alimentación, en todos sus aspectos.

En la economía del cuidado significa un recambio de roles entre hombres y mujeres y una afectación decisiva a la carga global de trabajo. Sin estas modificaciones, el Derecho a la alimentación difícilmente podrá ser una realidad cotidiana.

Las mujeres y su participación en el modelo de desarrollo y el derecho humano a la alimentación

Es vital decir que las mujeres se han convertido en el soporte de la transición del modelo neoliberal al modelo neo desarrollista promovido por el gobierno de Rafael Correa.

Las mujeres han sido beneficiarias en gran medida de la política social del gobierno. Ello es cierto; sin embargo, las limitaciones de la política pública también han impactado en la vida de las mujeres, convirtiendo a los resultados de la política pública en deficiente frente a las necesidades de cambio que las mujeres han manifestado para gozar de un bienestar social digno.

La relación que el Estado ha tratado de promover entre la explotación de los recursos naturales y la política social, ha sido conflictiva. Para la mayoría de mujeres que reciben el Bono de Desarrollo Humano y tienen cierto acceso al crédito, ello no necesariamente implica un mayor desarrollo ni que se modifique la forma de explotación de los recursos naturales, mucho menos que se alcance mayor equidad para las mujeres.

Durante estos últimos años, organizaciones de mujeres diversas, como parte de otros actores sociales, o como organizaciones autónomas, muestran la incoherencia de la política pública en estos mismos aspectos que aparecen como beneficios sociales para las mujeres y sus familias. Los cuestionamientos no son solo a la cantidad y al nivel de la política pública y sus limitaciones, sino a la duda de si realmente estos procesos están llevando a las mujeres y al país al "desarrollo", tanto como si estos aspectos realmente van a incorporar a las mujeres al desarrollo o nuevamente las van a convertir en el sujeto esencial de su sostenimiento, sin el acceso pleno a beneficios propios o a decidir qué hacer con el actual modelo propuesto.

Eso ha sido manifestado por las organizaciones de mujeres y sectores de la población al respecto de la Ley del Agua, la Ley de Minería, el Código Penal, la Ley de Economía Social y Solidaria; cuestionando sobre todo el carácter extractivista del modelo económico propuesto por el gobierno, procesos que son decisivos para el ejercicio pleno del Derecho a la alimentación y a los DESC.

Estas divergencias no han sido resueltas y hacen parte de esa tensión que manifestábamos entre Estado y luchas de resistencia, en la que inclusive algunas mujeres, sus familias y varios dirigentes sociales han sido criminalizados por exigir sus derechos; entre ellos los derechos de la naturaleza y el Derecho a la alimentación como la prioridad de cualquier propuesta de desarrollo o como andamiaje para repensar otra manera de vivir.

4. Derechos económicos, sociales y culturales pendientes

El informe presentado por la FAO en octubre de 2012 plantea que, si bien existe una reducción de los índices de desnutrición a nivel mundial, hay países donde se muestra un progreso insuficiente en este sentido, entre ellos Ecuador. A esto se suma que el Índice Global del Hambre 2012 presentado el 18 de octubre de 2012, ubica al Ecuador en el cuarto puesto de América Latina y el Caribe en prevalencia del retardo en la talla de los niños menores de cinco años. En cuanto al bajo peso de los niños menores de cinco años Ecuador ocupa el quinto puesto. Ecuador se ubica entre los 79 países con peor clasificación en el Índice Global del Hambre.

El Estado ecuatoriano está incumpliendo con su obligación de garantizar y proteger el Derecho a la alimentación, frente a actividades de terceros y por las propias actuaciones del Estado como los megaproyectos extractivistas, los cuales no han sido realizados con los parámetros establecidos en la Constitución y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se establece que: "en caso de proyectos que impliquen un impacto sobre comunidades indígenas, los Estados tienen que realizar la consulta previa con el fin de obtener el consentimiento de los miembros de la comunidad afectada". Un ejemplo claro de esto es el caso del Proyecto Minero de Kimsacocha en el cual no se ha realizado dicha consulta a los miembros de las comunidades que resultarían afectadas, ni tampoco se ha tomado en cuenta la consulta comunitaria realizada en octubre de 2011 en dos parroquias afectadas directamente. Este proyecto afectaría (en caso de ser ejecutado) principalmente a las fuentes de agua, provocando una disminución de los humedales existentes en Ecuador.

Las políticas agrarias tampoco son coherentes con las obligaciones internacionales

del Estado en materia de género y protección contra la discriminación de la mujer, en la medida en que no se han tomado las medidas necesarias para la visibilización de la feminización en las labores agropecuarias, que garanticen a las mujeres el acceso a la tierra. Según la FAO las mujeres tienen 11,72 veces menos acceso a la tierra que los hombres y en Ecuador "a más de los factores estructurales [...] se debe mencionar también las estructuras culturales que impiden a las mujeres heredar o ser las dueñas legítimas de las tierras de sus padres o familiares", a un adecuado nivel de ingresos y a la seguridad social. Por el contrario, se beneficia con políticas de desarrollo agropecuario a medianos, grandes agricultores y agroempresas.

La implementación de programas alimentarios presenta prácticas discriminatorias, derivadas aún de una política clientelar. Su naturaleza asistencialista amenaza la sostenibilidad del acceso a los alimentos de los destinatarios de los programas, y no garantizan adecuadamente el Derecho a la alimentación, ni respetan el principio constitucional de soberanía alimentaria. Adicionalmente, los programas no cumplen con los elementos normativos de la adecuabilidad y aceptabilidad cultural de las ayudas alimentarias.

El gobierno ecuatoriano mantiene el discurso del buen vivir y los derechos de la naturaleza, consagrados en la Constitución y que son perfectamente armónicos con los DESCA, sin embargo, criminaliza la protesta de los movimientos sociales en defensa de dichos derechos humanos, debilita, y divide a las organizaciones sociales históricas bajo el argumento de defensa del interés general.

Bibliografía

Boaventura de Sousa Santos, "Estados Plurinacionales y Constituyente", en http://www.alainet.org/active/23957&lang=esp

Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.13.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Naciones Unidas

REPRESENTACIONES SOBRE PROBLEMAS Y PRÁCTICAS AMBIENTALES EN HABITANTES DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA): UN ABORDAJE EXPLORATORIO

Gustavo Antón, Fernando Grenno, Julieta Romero, Sosiuk Ezequiel.[6]

Resumen

El trabajo describe y analiza exploratoriamente las representaciones sociales sobre los problemas medioambientales y su relación con comportamientos ecológico-sustentables en habitantes del AMBA. Uno de sus objetivos es indagar cuál es el grado de conocimiento que estas personas poseen sobre la problemática medioambiental actual. A tal fin se testeó la factibilidad de un instrumento de registro que busca identificar si los entrevistados se consideran afectados por problemas ambientales y por cuáles; busca describir y caracterizar las acciones ecológico-sustentables que manifiestan realizar para el cuidado del ambiente, explorar los modos como conciben su propia relación con la naturaleza y con problemáticas como la contaminación ambiental y la acumulación de residuos sólidos urbanos entre otros. Por otro lado, también se buscó indagar qué prácticas de la vida cotidiana la población concibe como interrelacionadas con el cuidado del medioambiente; la existencia de preocupaciones puntuales en torno a las distintas problemáticas; la participación en organizaciones ambientales y políticas; y las imágenes y representaciones colectivas sobre problemáticas como el cultivo industrial de soja y la minería a cielo abierto.

[6] Doctor en Ciencias Sociales, Licenciado en Sociología, becario posdoctoral CONICET. IIGG, FSoc, UBA. gustavoanton1976@hotmail.com. Licenciado en Ciencia Política, FSoc, UBA.fer_grenno@hotmail.com. Licenciada en Sociología, FSoc, UBA. julietaromero13@yahoo.com.ar. Licenciado en Sociología, Fsoc, UBA. sosiuk_gm@hotmail.com

Introducción

La hipótesis inicial a partir de la cual trabajamos suponía que las personas que manifestaran sentirse directamente afectados por problemas medioambientales (en adelante PMA) desarrollarían en mayor medida esquemas de acción y pensamiento ecológico-sustentables indicando de esta manera una diferenciación en sus representaciones sociales sobre el medioambiente respecto de aquellos que manifestaron no sentirse directamente afectados.

La relación esperada era que quienes declaran sentirse directamente afectados por algún PMA tuvieran mayor inclinación para la participación en lo que podría denominarse "Movimientos Sociales Verdes", desarrollarían más acciones para el cuidado del medioambiente, estuvieran más familiarizados con conceptos como *cambio climático*, *deuda ecológica*, *huella de carbono* y *agua virtual*, tendieran a nombrar más cantidad de PMA (y no sólo aquellos ligados a su realidad inmediata), tuvieran un nivel educativo elevado y fueran los más jóvenes de la muestra.

Con tal finalidad se realizó la prueba piloto de una encuesta telefónica sobre una muestra al azar de 113 personas mayores de 18 años residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[7]

La realización de la prueba piloto se inició el 12-12-2012 y finalizó el 12-03-2013. La misma permitió relevar 113 formularios de encuesta. Para su procesamiento se utilizó el programa SPSS, construyéndose una base de datos inicial con 47 variables, divididas en 21 preguntas de tipo "abiertas", 15 preguntas con alternativas cerradas, 2 preguntas de tipo *multiple choice* y 9 realizadas con el fin de identificar el Nivel Socioeconómico de los entrevistados.

La búsqueda que guió nuestra exploración rondaba en primer lugar, en torno a cuáles eran las representaciones sociales sobre las PMA y, en segundo lugar, poder distinguir analíticamente aquellos entrevistados con mayor conciencia (o conocimiento) sobre estas problemáticas y, a su vez, si esto guarda algún tipo de relación con el hecho de

[7] La prueba piloto del relevamiento se llevó a cabo en el marco del Taller de Investigaciones sobre Cambio Social, cátedra Marín. Los estudiantes junto con el equipo docente del Taller colaboraron en la realización de encuestas telefónicas al azar.

sentirse directamente afectados por ellas. Inicialmente, nos preguntamos por ejemplo, si los entrevistados podían manifestar no sentirse directamente afectados por cuestiones como las problemáticas típicamente urbanas -el *smog*, la carencia de zonas verdes, la basura, la contaminación visual/auditiva, entre otras- y a la vez ser sensibles a cuestiones como el peligro de extinción de una especie animal, la contaminación con agroquímicos, la destrucción de bosques nativos, la minería a cielo abierto, problemas o cuestiones más alejados de la realidad cotidiana de los habitantes del AMBA.

¿Es posible que las personas que viven en espacios urbanos donde el tema de la basura no se ha resuelto no reconozcan la problemática de la basura como un problema ambiental que debe ser abordado? Por el contrario ¿podría darse una situación donde las personas se sientan directamente afectadas por cuestiones que objetivamente no les están afectando en forma directa? Con esta investigación exploratoria, buscamos aproximarnos al problema de cómo es que se desencadena la construcción de conocimientos en torno a estas problemáticas que objetivamente -con mayor o menor intensidad- afectan a todos los que residimos en el AMBA. Nos preguntábamos, ¿cuántos de los entrevistados harían referencias a cuestiones urbanas y cuántos a cuestiones que no están directamente relacionadas con lo urbano como por ejemplo el desmonte de bosques nativos o la posible extinción de especies animales? Y en el caso de que así fuera ¿cuáles serían esas otras problemáticas?

Observaciones y procesamientos iniciales de la base de datos

Inicialmente, suponiendo diferencias internas entre los entrevistados, buscamos distinguir a los residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de aquellos que residen en el conurbano. Para ello, se constituyeron dos grupos entre los entrevistados, aquellos que residen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y aquellos que residen en Gran Buenos Aires (GBA). Esta distinción en función del lugar de residencia se produjo porque suponíamos que los habitantes que se encuentran en GBA tendrían una mayor tendencia a sentirse directamente afectados por PMA, dado que los desechos, gases emanados de fábricas, ríos contaminados, aparecen con mayor frecuencia en los bordes de la ciudad. Inicialmente, supusimos que serían ellos quienes sufrirían las mayores consecuencias del

desarrollo de las grandes poblaciones urbanas, de las megametrópolis y sus desechos, como es la CABA.

La exploración inicial de los datos sugiere que no existen diferencias entre los que se sienten directamente afectados y los que no, según lugar de residencia. Dentro del grupo de los que residen en el Conurbano, el 60% manifiesta sentirse directamente afectado por un PMA, mientras que los que residen en CABA lo hacen en un 56%. Es decir, la mayoría, tanto en uno como en otro lugar de residencia se siente igualmente afectados por PMA. Nos preguntamos entonces quiénes hacen más por el cuidado del medioambiente, ¿los que residen en CABA o aquellos que residen en GBA? Esto es, aquellos que ante la pregunta: *¿Usted hace algo para cuidar el medioambiente?* respondieron afirmativamente. La exploración de los datos no muestra un desplazamiento marcado de un agrupamiento a otro, sino que el porcentaje de respuestas se mantienen similares. De los residentes en CABA, el 75,5% manifiesta hacer algo por el cuidado del medioambiente, mientras que los residentes en el Conurbano lo hacen en un 71,5%.

Podríamos concluir entonces que no existen diferencias en cuanto al lugar de residencia, en ambos lugares, CABA y GBA, la mayoría de las personas se sienten afectadas por PMA (58,5%) y una mayoría aún más importante (73,5%) manifiesta hacer algo por el cuidado del medio ambiente.

Es interesante destacar que entre los entrevistados, se encuentra una mayor predisposición a manifestar que hacen algo –al menos una acción- para el cuidado del ambiente que el hecho de que se sientan directamente afectados por un PMA. O sea, los entrevistados manifiestan hacer algo para cuidar el ambiente y sin embargo, una parte de ellos no se siente directamente afectados. Aquí pareciera existir un desfasaje ¿se hace algo pero no se es consciente del grado en que estamos afectados por PMA? Este análisis surge del cruce entre las variables *¿Usted, hace algo para el cuidado del medio ambiente?* y *¿Se siente usted directamente afectado por un problema medioambiental?*

Cuadro N°1: Lleva adelante acciones para cuidar el medioambiente según se siente afectado o no por problemas ambientales.

		¿Usted hace algo para cuidar el medioambiente?		Total
		Si	No	
¿Se siente usted afectado directamente por problemas ambientales?	Si	53	13	66
		64,6%	43,3%	58,9%
	No	29	17	46
		35,4%	56,7%	41,1%
Total		82	30	112
		100,0%	100,0%	100,0%

De la lectura del cuadro podríamos destacar la existencia de cuatro grupos configurados por el cruzamiento de dos dimensiones, una de "carácter subjetivo" (el hecho de sentirse directamente afectado por un PMA) y otro de "carácter declarativo" (el hecho de afirmar "yo hago *esto* para cuidar el ambiente"). Estos cuatro grupos son:

1- Aquellos que manifiestan hacer algo para el cuidado del medioambiente y afirman sentirse directamente afectados por problemas medioambientales (grupo que denominamos inicialmente como "consistente" SI-SI): 65%

2- Aquellos que manifiestan “no hacer” algo para el cuidado del medioambiente y afirman no sentirse directamente afectados por problemas medioambientales (grupo también consistente NO-NO): 57%

3- Aquellos que manifiestan no hacer algo para el cuidado del medioambiente, pero afirman sentirse directamente afectados por problemas medioambientales (grupo donde la dificultad radica en ¿Cómo es que sintiéndose afectados no hacen nada?): 43%. Este es el grupo más interesante dado que contradice aparentemente nuestra suposición de que el sentirse directamente afectado implica una ruptura epistemológica o de nuestros esquemas de acción y pensamiento o representaciones sociales. Además, se trata de un porcentaje elevado (43%) de aquellos que manifiestan no hacer nada para el cuidado del medioambiente.

4- Aquellos que manifiestan hacer algo para el cuidado del medioambiente, pero afirman no sentirse directamente afectados por un problema ambiental: 35%.

Representaciones sociales emergentes sobre los PMA

Una de las cuestiones que hemos observado con asombro es el lugar que ocupa entre los entrevistados la cuestión de la basura. Ante el interrogante planteado, el tema de la basura se encuentra presente en el 86% de los entrevistados. Las formas en la que aparece mencionada son por demás diversas y heterogéneas: *residuos, basura, papeles, desechos, CEAMSE*, *mugre*, entre otras.

A las preguntas *¿Por cuáles (problemas se siente directamente afectado)? ¿Por cuál problema siente que su barrio se encuentra afectado?* Y *¿Por cuál problema siente que su país se encuentra afectado?* Se les agregó la pregunta *¿Alguno más?* Con ello conseguimos ampliar el número de problemas identificados y mencionados que intentamos agrupar y ordenar según se traten de cuestiones urbanas y cuestiones que no se encuentran directamente relacionadas con lo urbano. Algunos ejemplos de lo que consideramos que trasciende lo estrictamente urbano son problemáticas como el *cambio climático*, la *extinción de especies*, el *calentamiento global*, la *tala de bosques y árboles*, la *minería a cielo abierto*, la *utilización de agroquímicos para el cultivo industrial de granos*, el *proceso*

de sojización de la producción agrícola, entre otros. Tratándose de un universo de análisis residente en la ciudad, el nombramiento y distinción de PMA que trascienden el ámbito de lo estrictamente urbano podría considerarse un indicador de mayores conocimientos sobre la cuestión que nos ocupa, de representaciones más elaboradas sobre la relación entre la producción y la naturaleza, entre sociedad y naturaleza.

En una segunda etapa del procesamiento se agregaron dos categorías más para poder registrar y ordenar información que de otra manera hubiese quedado fuera del análisis. Aquellos casos donde los entrevistados nombraban cuestiones urbanas y cuestiones que no tenían directamente que ver con lo urbano, como, por ejemplo: *smog* y *minería a cielo abierto*, se los agrupó bajo la categoría "nombra cuestiones urbanas y no urbanas". También en aquellos casos que no podían nombrar ningún problema ambiental: "no nombra ningún problema".

La diferenciación o distinción entre aquellos que hacen referencia a cuestiones urbanas y no directamente urbanas nos pareció importante ya que la prueba piloto de nuestro instrumento de registro apunta a poder distinguir exploratoriamente grados de representación social sobre los problemas ambientales entre los sujetos entrevistados quienes en su totalidad residen en el AMBA, principal centro urbano del país. ¿Por cuáles problemas ambientales se sienten afectadas estas personas? ¿Cuáles son sus mayores preocupaciones? ¿Se inclinan hacia una misma preocupación o existen en ellas diversas preocupaciones, heterogéneas?

A partir del reagrupamiento realizado nos llamó la atención la existencia de un aumento progresivamente ascendente entre el porcentaje de aquellos sujetos que se sienten directamente afectados (58,5%), aquellos que sienten que *su barrio* se encuentra afectado (79%) y los que sienten que *el país* está afectado por PMA (92%). Más personas manifiestan sentirse afectadas conforme se pregunta sucesivamente a nivel personal, local y nacional. A la inversa, y analizando el tipo de respuestas ofrecidas, se observa un decrecimiento porcentual de la mención a problemas urbanos conforme se pregunta por lo personal, local y nacional.

Tanto en los problemas por los que se sienten directamente afectados como aquellos referidos a su barrio, los entrevistados hacen referencia a cuestiones urbanas en un 92% y 96% respectivamente. Estos porcentajes superan ampliamente a las referencias a cuestiones no directamente urbanas, que se mantienen en un 4%. Por otro lado, entre los problemas que sienten que afectan al país hay una concentración de respuestas que hacen referencia a cuestiones no referidas directamente a lo urbano (57%) que sobrepasan las cuestiones urbanas (30%). Finalmente, es importante resaltar que en ésta última pregunta aumenta el porcentaje de entrevistados que nombran ambas cuestiones, es decir, mencionan ambas dimensiones en mayor medida que en las preguntas anteriores (11, 5%). Y solo el 2,5% considera que el país no se encuentra afectado por un PMA.

En conclusión, parecería que, entre los entrevistados, existe una gran mayoría que se representan la cuestión medioambiental como una problemática netamente urbana, donde el tema de la basura aparece como cuestión principal, mientras que en un segundo lugar figuran el *smog* relacionado al transporte, la contaminación del agua y el aire, la contaminación auditiva y visual. Los entrevistados, aunque reconocen ampliamente que el país se encuentra afectado por PMA, se encuentran menos preocupados por problemas que no tienen directamente que ver con el ámbito de lo urbano, tales como el proceso denominado como sojización de la producción agrícola, la extensión de la frontera productiva, el cambio climático, el calentamiento global y la minería a cielo abierto, entre otras. **¿Es posible que exista una correlación entre vivir en un gran centro urbano como es el AMBA y el tipo de representaciones sociales sobre los problemas ambientales, referidas a cuestiones como la basura y su tratamiento?**

Asimilación de la problemática ambiental. Una clasificación de las acciones

Ante este panorama, resulta por demás estimulante destacar qué acciones los entrevistados manifiestan llevar a cabo para cuidar el ambiente. Desde la perspectiva asumida, nombrar un PMA o una acción beneficiosa para su cuidado, de qué manera son nombradas o bien qué conceptos se utiliza, nombrar más o menos acciones para su cuidado, explicita, evidencia y ejemplifica diversos conocimientos, distintos niveles y acervos de

información, más profundos o bien más superficiales. Así, se analizó la información como indicadores parciales, en nuestro caso, de las formas en que los entrevistados conciben, se representan o asimilan la problemática medioambiental y nos dan indicios de cómo o bajo qué esquemas de acción y pensamiento se proponen resolverlas. Qué hacen, con mayor o menor conocimiento, para afrontar esta dimensión de nuestra realidad que en muchos aspectos es conflictiva y contradictoria, que nos plantea tensiones y contradicciones a la hora de su abordaje y resolución. La propuesta de una acción por parte de un entrevistado para el cuidado del ambiente y la naturaleza, implica prever situaciónes en el largo plazo, reflexionar sobre las formas y sentidos de las propias acciones y su interdependencia con otras prácticas que implica esta forma de vida en el capitalismo en la cual no sólo es necesario alcanzar el equilibrio satisfactorio entre la estructura psíquica de los individuos y la estructura social, sino también la adaptación exitosa entre éstas con la naturaleza. Todo esto supone, según Norbert Elías, una transformación del comportamiento y de la sensibilidad humanos en una dirección determinada. Una transformación que no se realiza de modo conciente y "racional" en el sentido de que haya sido planificada y prevista a lo largo de los siglos por hombres y mujeres capaces de dominar ordenadamente todos los efectos a corto plazo. Aunque, sin embargo, se trata de una transformación que asume una dirección particular, y en palabras de Elías se da en el sentido de una evolución, del aumento del autocontrol de la conducta y el comportamiento. (Elías, 1989)

Cuando preguntamos *"¿Qué hace usted para cuidar el medioambiente?"* se buscó generar un estímulo en los entrevistados para incitarlos a expresar lo más claramente posible, con sus palabras y conceptos, lo que efectivamente manifiestan hacer para cuidar el medioambiente. Es decir, qué hacen o manifiestan hacer para acortar la brecha entre lo que se representan como un problema y aquello que es necesario hacer para su resolución exitosa. Desde nuestra perspectiva y marco conceptual, tenemos presente que las funciones sociales se han diferenciado progresivamente como consecuencia del aumento de la presión y de la competencia social. Cuanto más se diferencian las funciones, mayor es su cantidad, así como la de los individuos de los que dependen continuamente de los demás para la realización de los actos más simples y más cotidianos. Por ello, para la gestión de una problemática compleja, resulta preciso ajustar el comportamiento de un número creciente de individuos; resulta necesario organizar mejor y más rígidamente la red de acciones de

modo que la acción individual no se desacople ni se desajuste a los procesos sociales en marcha. El habitante de la ciudad se ve obligado entonces a organizar su comportamiento de modo cada vez más regular y más estable. (Elías, 1989: 451)

Si concentramos nuestro análisis en el 70% de los entrevistados que respondieron afirmativamente a la pregunta *"Usted, ¿hace algo para cuidar el medioambiente?",* pregunta de tipo abierta cuyo análisis demandó la lectura minuciosa de cada una de las respuestas en la búsqueda de palabras clave y conceptualizaciones específicas, aparecen con mayor fuerza acciones vinculadas a la gestión doméstica de los residuos urbanos y el cuidado o racionalización del agua y la electricidad.

Para comenzar a indagar sobre el significado de las acciones y obtener un principio de clasificación agrupamos los diferentes tipos de acciones en el subuniverso de entrevistados que manifiestan hacer algo para el cuidado del medioambiente (70%) en función de las palabras utilizadas. Así, construimos tres (3) agrupamientos: 1. aquellas personas entrevistadas que hacen mención a la basura, 2. aquellas que no hacen mención a la basura y 3. aquellas personas que si bien manifiestan hacer algo para cuidar el medio ambiente no pueden dar cuenta de una ejemplificación y por lo tanto, no mencionan acciones concretas.

En el primer agrupamiento observamos una heterogeneidad de respuestas cuyas explicaciones hacen referencia a acciones que llevan a cabo con la basura *("no tirar basura en la calle", "separar", "reciclar", "separo lo orgánico e inorgánico", "tengo lombrices californianas que reciclan la basura", "tirar lo orgánico a un pozo"; "no usar muchas bolsas"*, entre otras).

Nuestro segundo paso fue la búsqueda de un concepto que pueda aglutinar éste grupo de acciones de una forma lógica, inferimos que los que hablan de basura o residuos nos están explicando que hacen cosas con ellos: los guardan en lugar de tirarlos en la vía pública, los separan, hablan de desechos electrónicos, no utilizan bolsas de plástico para realizar compras, hablan de no ensuciar lugares públicos, de "recuperar la basura", etc. Pero, ¿significa que están preocupados por la gestión de la basura o lo que les preocupa es una cuestión de limpieza e higiene del ámbito urbano plegándose sin más al "no arroje

papeles en la vía pública"? ¿A qué hacen referencia estas explicaciones? ¿Qué significa que la mayoría de las personas entrevistadas lleven adelante acciones que tienen que ver con el tratamiento y la manipulación de la basura?

Entendemos que lo que distingue a estos tipos de acción es que tienen un sentido: manipular la basura, hacer algo con ella. Supusimos que puede ser útil para el análisis hablar de *gestión de residuos*. Estas personas separan, reciclan, tiran, guardan, buscan alternativas. Entre otras acciones posibles, éste grupo elige llevar adelante las que tienen que ver con la basura, los desechos, los residuos. Aquello que hay que "tirar", de algo que hay que deshacerse, pero no de cualquier forma. Algo que implica determinadas acciones y no otras.

Hay un segundo grupo, que no hace mención a la basura o residuos. Entre estas personas se destacan respuestas que relatan acciones relacionadas al cuidado o la racionalización del agua y la electricidad. Las que podríamos denominar como acciones que hacen referencia a la *gestión de los recursos* o su *uso racional*, como, por ejemplo: *"cuido el agua en mi casa", "no uso pilas, cuido baterías", "trato de cuidar el agua"*; entre otras.

Por otro lado, entre los que hacen referencia a la basura y aquellas personas que hacen mención a otras cosas, encontramos un agrupamiento intermedio conformado por respuestas mixtas que combinan la gestión de residuos con el ahorro de recursos como el agua y la electricidad. Es decir, estas personas nos hablan de acciones que comprenden dos de las dimensiones más mencionadas. ¿Estamos en presencia de los más conscientes entre los entrevistados? ¿Podemos pensar en estas personas como aquellas que han construido un conocimiento más riguroso sobre la cuestión ambiental?

El tercer agrupamiento está conformado por los entrevistados que no reconocen qué acciones llevar adelante para cuidar el medio ambiente. Son aquellos que manifiestan "hacer algo" para cuidar el medio ambiente pero no pueden puntualizar concretamente ninguna acción. Éste agrupamiento se caracteriza por el hecho singular de que "hace algo" por el medio ambiente pero *no sabe* "*qué* hace" ni "*cómo* lo hace".

Además, observamos que la mayoría expresa o habla de acciones de tipo individual (95%). Un muy bajo porcentaje de entrevistados afirma llevar adelante acciones de tipo colectivas. Entre ellas aparecen respuestas del tipo: *"difusión y concientización sobre problemáticas ambientales", "denuncia de problemáticas ambientales", "hablar sobre el tema con los vecinos", "educo a mi hijo para que se modere en el uso de agua y electricidad"*. Podríamos decir, retomando las sugerencias de Elias, que estas acciones se acercan en gran medida a lo que podría considerarse una acción colectiva, que implica interacción con otros, un comportamiento en el que se exige del individuo un dominio permanente de sus movimientos afectivos e instintivos momentáneos a causa de la necesidad de tomar en consideración las consecuencias más lejanas de sus acciones en la vida cotidiana y sus efectos en el medioambiente.

Sabemos que las respuestas obtenidas siempre pueden estar influenciadas por el tipo de interrogante utilizado. Al preguntar: *"¿Qué hace para cuidar el medio ambiente?"* puede sugerir la explicación de acciones individuales. ¿Al agregar o combinar otro tipo de pregunta tal como: "Si usted tuviera poder de decisión, ¿Qué haría para cuidar el medio ambiente?" podríamos obtener otro tipo de respuestas? En principio, no lo sabemos, pero estamos convencidos que un cuestionario no puede transformarse nunca en un instrumento de registro desvinculado de las necesidades y los objetivos de investigación por lo que entendemos la necesidad de mejorar este instrumento de registro en futuros relevamientos tomando en consideración que *"el único modo de evitar estas dificultades consiste en variar las preguntas, en hacer contra-sugestiones, en una palabra, renunciar a todo cuestionario fijo"* (Piaget, 1984).

Cuadro N°2: Formas de acciones colectivas o individuales para el cuidado del medioambiente

¿Qué hace para cuidar el medio ambiente? Los que hacen referencia a acciones individuales, los que hacen referencia a acciones colectivas, aquellos que no saben cómo lo hacen y aquellos que no hacen nada

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Individuales	79	69,9	69,9	69,9
No hacen nada	28	24,8	24,8	94,7
Colectivas	4	3,5	3,5	98,2
No saben cómo lo hacen	2	1,8	1,8	100,0
Total	113	100,0	100,0	

Nos llama la atención la no predisposición de estas personas a asumir colectivamente la búsqueda por resolver las cuestiones ambientales ya que diversos autores señalan que cada vez se hacen más evidentes las consecuencias del deterioro ambiental ligado al aumento insostenible de la producción y proponen la teoría del "decrecimiento" como posible solución a la crisis ecológica (Martínez Alier, 2005; 2010). Esta última se desarrolla a expensas de un creciente empobrecimiento y desigualdad social, y de un desequilibrio ecológico que amenaza con transformarse en irreversible según los autores. Esta articulación del deterioro del orden natural y del orden social desencadena crecientes conflictos de "distribución ecológica" (Marín, 2005) y por los "bienes comunes" (Castro, 2005; Harvey, 2007; Marx, 1984, 1985). Son cada vez más los episodios de lucha, de protesta y confrontación en defensa del ambiente en todo el mundo (Marín, 2005; O´Connor, 2001; Harvey, 2007). Bajo diversas formas los sectores sociales más vulnerados luchan por la resolución concreta de estos problemas "como pueden", a partir de sus propios recursos, muchas veces escasos y a partir de sus eventuales redes solidarias. (Marín: 2005).

Estas sugerencias sobre el hecho de que existe un contexto mundial de creciente conflictividad en torno a lo ambiental, que presupone mayores grados de organización y experiencias colectivas, de alguna manera aparecen como contrarias a nuestras observaciones ya que las personas entrevistadas en un 70% manifiestan desarrollar acciones individuales para cuidar el medioambiente. Ante esto, nos propusimos indagar el grado de participación en organizaciones ambientalistas. Encontramos que sólo un 4% de los entrevistados manifiesta participar, mientras el resto afirma principalmente "no tener tiempo" para participar de organizaciones que colectivamente asumen el cuidado del

ambiente o que intentan propagandizar, difundir, influir en otros sectores sociales sobre estos temas. Por otra parte, la no participación en organizaciones ambientalistas tiene su correlato en la no participación en agrupaciones o partidos políticos: los entrevistados parecen no ser sensibles, ni estar predispuestos o disponibles para ser convocados a estas tareas colectivas.

Aún tomando los pocos casos de entrevistados que manifiestan participar en una agrupación o asociación ambientalista, la observación se orientó a través de la suposición de que dentro de éste agrupamiento se encontrarían los entrevistados más concientes, aquellos que se sienten directamente afectados, resaltan aspectos y problemas que tienen que ver con el cambio climático, la minería a cielo abierto, la extinción de especies animales, utilizando a su vez conceptualizaciones más específicas en sus descripciones; y que manifiestan haber leído o escuchado sobre cambio climático, deuda ecológica, huella de carbono y agua virtual. Es decir, nuestro presupuesto era encontrarnos con aquellas personas que, ante las preguntas *"¿alguna vez escuchó o leyó sobre los conceptos de cambio climático?", "¿alguna vez escuchó o leyó sobre deuda ecológica?", "¿alguna vez escuchó o leyó sobre huella de carbono?" y "¿alguna vez escuchó o leyó sobre agua virtual? "*, respondieron afirmativamente.

Partimos de considerar que los sujetos que han leído o escuchado más sobre estas conceptualizaciones tendrían mayores posibilidades de conocer más o ser más concientes de las PMA, y por tanto participar activamente en organizaciones o asociaciones ambientalistas. Suponiendo que "un sujeto que participa en una organización o asociación verde tiende a conocer más sobre cuestiones ambientales". En términos más abstractos sería: "más conocimiento en la medida que lleva adelante más acciones", "más acciones debida a la participación en ONG *verdes*".

Esto fue justamente lo que no encontramos. En primer lugar, entre los entrevistados no apareció un grupo definido de ambientalistas, con un perfil nítido de *militancia verde*. Las personas que manifiestan participar en una asociación o agrupación ambientalista apenas representan el 4% de los entrevistados y sus respuestas y recorridos a lo largo del cuestionario si bien son diferentes, no se distinguen sustantivamente en sus respuestas de los demás entrevistados.

Por el contrario, este pequeño grupo de personas se manifiesta contradictoriamente en torno a algunas cuestiones. Por ejemplo, no todos manifiestan sentirse afectados directamente por un problema ambiental y no todos consideran que su barrio se encuentra afectado por PMA. En relación al país, la totalidad manifiesta que se encuentra afectado, haciendo referencia en su mayoría a cuestiones que no tienen que ver directamente con problemáticas urbanas, sino con problemas tales como minería, calentamiento global, tala indiscriminada, desechos industriales y contaminación de cuencas hídricas.

Si bien manifiestan hacer algo por el medio ambiente, puntualizan llevar adelante entre 1 y 3 acciones donde predominan acciones de tipo individual y domésticas tales como: *"reciclo la basura", "guardo pilas en frascos de vidrio" "no arrojo la basura en la vía pública".*

Si tenemos en cuenta que organizaciones o asociaciones ambientales, de las más importantes y antiguas, como pueden ser Vida Silvestre (surgida en 1961), Amigos de la Tierra (1968) o Greenpeace (1971), por nombrar algunas de las más conocidas entre otras, tienen sede en Argentina desde mediados de la década de los ochenta y llevan más de 20 años desarrollando propuestas y guías de acción ambiental a partir de campañas de concientización y conservación, ¿cómo es posible entonces, que mientras estas organizaciones ambientales proponen no menos de 10 acciones cotidianas necesarias para el cuidado del medioambiente los entrevistados que manifiestan participar en una organización o asociación verde solo puedan enumerar dos o tres? ¿O que algunos entrevistados que afirman participar, manifiesten por otro lado no hacer nada para cuidar el medioambiente?

¿Quiénes conocen más sobre rpoblemáticas y cuidados del medioambiente? La realción entre cuánto nombran y cuánto hacen como aproximación posible.

Una última estrategia para explorar y describir los conocimientos que estas personas poseen sobre los PMA y las acciones para su cuidado fue establecer un criterio inicial de diferenciación entre quienes no nombran ningún PMA o nombrando solo uno, no ofrecen la misma información ni expresan un grado de conocimiento mínimo que aquellos entrevistados que nombran más de uno.

Partimos contabilizando las respuestas a *¿por qué problemas ambientales se siente directamente afectado?, ¿por qué problemas ambientales considera que su barrio se encuentra afectado?* y *¿por qué problemas ambientales considera que el país se encuentra afectado?* Nos propusimos identificar qué variaciones podían encontrarse, en el sentido de si nombraban más PMA conforme se sucedían los interrogantes del cuestionario. Una primera lectura de los datos arrojó que esto no fue necesariamente así, no crecían de manera ascendente, aunque cuando se les preguntaba por *"¿alguno más?"*, sí agregaban más PMA de los que habían nombrado en la anterior pregunta. Entonces se contabilizaron también los nombrados en las tres preguntas *"¿alguno más?"*. De tal forma, se creó una variable donde se contabilizarán todos los PMA que cada entrevistado nombraba en total. Asumimos la idea de que quienes más nombraran posiblemente tuvieran un mayor conocimiento de la problemática ambiental como totalidad. Es decir, que podrían distinguir mayores y diversas dimensiones de dicha problemática.

Al hacer la distribución de frecuencias de esta nueva variable advertimos que las frecuencias crecían porcentualmente hasta la cantidad de cinco menciones y a partir de allí descendían, con valores porcentuales similares antes y después (un 6% de los entrevistados nombraron en total 0 PMA, 6% nombraron 1; 10% nombró 2; 12% nombró 3; 12% nombró 4, 14% nombró 5; 12% nombró 6; 11% nombró 7; 5% nombró 8; 6% nombró 9; 2% nombró 10; 1% nombró 11; 2% nombró 12 y 1% nombró 15).

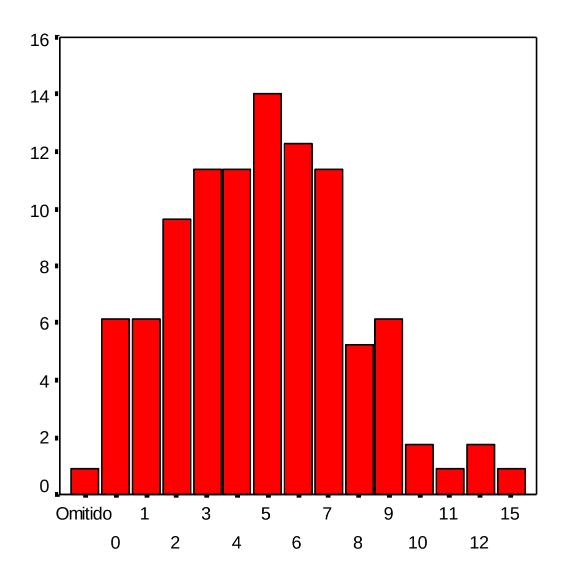


Gráfico N°1: Total de problemas medioambientales nombrados e identificados.

En primer lugar, nos llamó la atención que el mayor porcentaje se diera en cinco. También la paridad de casos de los que no nombraron ninguno y los que nombraron uno.

¿Esta distribución sugiere que como término medio los entrevistados nombran y conocen 5 (cinco) PMA? ¿Nos puede sugerir que nuestro universo de estudio posee un nivel bajo, medio o elevado de conocimiento sobre la problemática ambiental? ¿O simplemente, por ejemplo, las 5 respuestas como moda podrían estar relacionado con la cantidad de preguntas que realizamos?

Ahora bien, desde nuestra perspectiva epistemológica el sujeto conoce en tanto lleva adelante ciertas acciones. Las investigaciones experimentales de Jean Piaget sobre el proceso cognitivo sugieren que el conocimiento es una compleja construcción, que no surge de manera espontánea y que no basta con "hacer para saber cómo se hace". Lo que los seres humanos realizamos en la práctica no surge espontáneamente del funcionamiento psíquico de los sujetos, sino que es la resultante de una compleja construcción en etapas sucesivas, que procede de la acción y en la que intervienen factores de orden biológico, psicológico e histórico-social para finalizar en un complejo proceso de conceptualización (Piaget, 1976, 1979, 1983b). Es decir, se constituye como tal en la medida en que se configuren ciertas precondiciones para tal construcción.

Por otro lado, tal como destaca Elias (1989) los esquemas de acción y de pensamiento a partir de los cuales asimilamos la realidad no son innatos, sino que se construyen muy lentamente en el individuo en el plano biológico, psicogenético y sociogenético a lo largo de historias siempre conflictivas. Estos esquemas de asimilación y acomodación determinan aquello que individual y colectivamente los sujetos observan o no de sus propias prácticas y de los procesos sociales en los cuales se inscriben, esto es, el grado de conocimiento sobre lo real que poseemos (Piaget, 1976, 1979, 1983b).

Por esta razón realizamos a los entrevistados la pregunta *"¿Qué hace para cuidar el medioambiente?"*. Ante esta pregunta se asumió la misma estrategia para trabajar con los datos, se contabilizaron cuantas acciones para cuidar el medioambiente manifestaban desarrollar cada uno de los entrevistados.

Diversos elementos emergieron, en primer lugar, ante la pregunta *"¿Qué hace para cuidar el medioambiente?"* la cantidad de acciones nombradas se reduce sustancialmente en comparación a las preguntas sobre por qué PMA creía verse afectados. Si para las preguntas sobre por qué problemas se sentían directamente afectados o que el barrio o el país se encontraban afectados, el máximo de problemas nombrados por 1 entrevistado fue 15; ante la pregunta sobre qué acciones manifiestan llevar adelante el máximo de acciones nombradas por un entrevistado fue 7. En cambio, 2 entrevistados nombraron 12, uno nombró 11, 2 nombraron 10 y 7 nombraron hasta 9. En resumen: 13 personas nombraron entre 9 y 15 PMA mientras una sola persona manifestó realizar 7 acciones beneficiosas para el cuidado del medioambiente. En consecuencia, la cantidad de PMA que pueden nombrar como universo duplica el número de acciones que manifiestan llevar adelante.

Al graficar la distribución de frecuencias de la pregunta *"¿Qué hace para cuidar el medioambiente?"* se observa una tendencia descendente conforme aumenta la cantidad de acciones manifestadas.

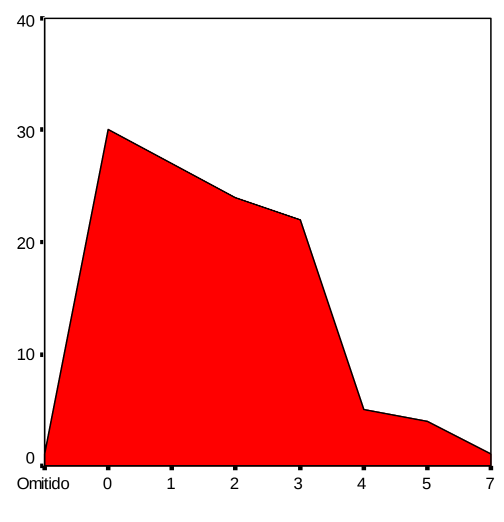


Gráfico N°2: Cantidad de acciones identificadas para el cuidado del medioambiente.

Estas observaciones permiten considerar que existe una diferencia entre la cantidad de PMA que los entrevistados conocen o de los que tienen información y la cantidad de acciones para cuidar el medioambiente que son capaces de destacar.

De todas formas, existe una correlación importante entre estas dimensiones. El 57% de las personas que pueden nombrar entre 0 y 5 PMA manifiestan llevar adelante entre 0 y 1 acción para cuidar el medioambiente. Entendemos que existe una correlación entre quienes pueden nombrar menos PMA y manifiestan hacer menos cantidad de cosas para cuidar el medioambiente. Inversamente el 61% de las personas que pueden nombrar entre 6 y 15 PMA manifiesta hacer entre 2 y 7 acciones para cuidar el medioambiente.

Cuadro N°3: Cantidad de problemas medioambientales identificados según cantidad de acciones realizadas para su cuidado.

			total de problemas ambientales nombrados dicotomizada		
			Entre 0 y 5	Entre 6 y 15	Total
Cantidad de acciones nombradas a la pregunta ¿qué hace para cuidar el medioambiente? dicotomizada	Entre 0 y 1	Recuento	38	18	56
		% de total de problemas ambientales nombrados dicotomizada	56,7%	39,1%	49,6%
	Entre 2 y 7	Recuento	29	28	57
		% de total de problemas ambientales nombrados dicotomizada	43,3%	60,9%	50,4%
Total		Recuento	67	46	113
		% de total de problemas ambientales nombrados dicotomizada	100,0%	100,0%	100,0%

Según Piaget (1976) la construcción de conocimiento va de la periferia al centro, y por periferia entiende la reacción más inmediata y exterior del sujeto frente al objeto, esto es: utilizarlo para un fin (o conocer la finalidad de la acción) y tomar nota del resultado de la acción. Entonces ¿esta diferencia entre lo que los entrevistados pueden nombrar como PMA y aquello que manifiestan hacer para su cuidado podrían expresar un conocimiento periférico de la PMA que aún no se haya orientado a las regiones centrales de la acción? ¿Qué aún no hayan alcanzado estas personas la comprensión del mecanismo interno de la acción? Esto significaría el reconocimiento de los medios empleados y las razones de su elección o de su modificación. O, por el contrario, estamos en presencia de sujetos a quienes las regulaciones automáticas no bastan ya y a quienes les importa entonces buscar nuevos medios para un reglaje más activo, fuente de elecciones deliberadas.

¿Es posible que estas personas hayan atravesado alguna desadaptación frente a sus esquemas de acción anteriores y que por tanto puedan reconocer los resultados negativos de la acción humana sobre la naturaleza y el medioambiente, pero aún no puedan ser consientes de los medios más o menos apropiados para su cuidado?

Piaget afirma que ante la comprobación de un fracaso en la acción *"se trata de establecer por qué se ha producido, y eso lleva a la toma de conciencia de regiones más centrales de la acción: partiendo de lo observable en el objeto (el medioambiente en nuestro caso) el sujeto buscará en qué ha tenido falta de acomodación del esquema al objeto y a partir del observable en la acción (su finalidad o dirección global) dedicará su atención a los medios empleados, sus correcciones o eventuales cambios."* (Piaget, 1976: 257)

Es importante destacar a su vez que para el autor "…*la ley de la dirección de la periferia a los centros no podría limitarse a la toma de conciencia de la acción material, puesto que, a ese nivel inicial hay ya paso de la conciencia del fin (así como del resultado) a la de los medios, esta interiorización de la acción conduce por eso mismo (…) a una conciencia de los problemas que se han de resolver, y de ahí, a la de los medios cognitivos (no ya materiales) empleados para resolverlos." (*Piaget, 1976: 258)

En este sentido entendemos que en la variación en la cantidad de PMA nombrados como de las acciones que los entrevistados manifiestan realizar para cuidar el medioambiente podemos encontrar indicios de un mayor o menor conocimiento de los PMA que se han de resolver y cuáles son tanto las acciones materiales como los medios cognitivos necesarios para su resolución positiva.

Los más jóvenes de la muestra y su importancia sociológica

Por tanto, cuando pensamos en la toma de conciencia (Piaget, 1976), consideramos que no se trata de un simple esclarecimiento, sino de una construcción, una compleja relación sujeto-objeto, que supone la conceptualización de un esquema de acción, un recorrido que implica reconstrucciones. El mecanismo de ésta construcción es lo que nos interesa.

En algún sentido, la edad puede pensarse en términos de experiencias vividas, de aprendizajes, de potenciales acciones acumuladas durante los años. Se supone que un adulto ha llevado adelante una mayor cantidad de acciones en su vida que superan las que pudo haber llevado adelante un adolescente.

Por otra parte, entendemos que la conflictividad ambiental, su denuncia, las instituciones creadas en torno a la temática, las leyes de protección ambiental, entre otras, son relativamente novedosas si entendemos a la historia en su largo plazo histórico. Por ejemplo: la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación se crea recién en 1991. En relación a esto último, ¿podemos suponer entonces que los más jóvenes son aquellos que están más cotidianamente relacionados con las cuestiones ambientales? ¿Es probable que un joven adolescente haya tenido contacto con contenidos vinculados a "lo ecológico" en el ámbito escolar y educativo en mayor medida que una persona de 30 años o más?

Esto nos sugiere observar la edad como un indicador de cambios generacionales en la red de relaciones sociales y el comportamiento de los sujetos. En este sentido, la edad puede dar cuenta de un cambio en las representaciones, imágenes y acciones ambientales.

Según Elías, en la sociedad occidental moderna se ejerce una presión continua sobre la vida del individuo que éste apenas percibe porque se ha acostumbrado a ella y porque tanto su comportamiento como sus sentimientos han venido ajustándose desde la niñez, a esta estructura de relaciones sociales. Una coacción que ejerce el individuo sobre sí mismo en razón de su preconocimiento de las consecuencias que puede tener su acción al final de una larga serie de pasos en una secuencia, o bien en razón de las reacciones de los adultos que han modelado su aparato psíquico infantil.

En estos dos últimos sentidos los aportes de Norbert Elías pueden colaborar en el análisis de nuestros datos. No sólo nos propusimos explorar los preconocimientos que estos entrevistados poseen sobre las consecuencias que su acción puede tener sobre el medioambiente y por tanto de las consecuencias más lejanas de su acción, sino que también creemos de suma importancia problematizar la forma en que las generaciones actuales modelan el aparto psíquico de las generaciones más jóvenes en el sentido de un cambio de comportamiento que resulte ecológicamente sustentable. ¿De qué manera regulan su comportamiento y su vida estas nuevas generaciones de forma tal que se conviertan en nuevas costumbres “amigables” con el ambiente?

Asimismo el autor advierte que, en nuestra época, esta estructura psíquica y social es muy cambiante, exige al mismo tiempo una elasticidad de las costumbres que, en la mayoría de los casos, se paga con una pérdida de la estabilidad[8] (Elías, 1989: 462).

Entendemos que tanto Elías como Piaget al tratar de comprender los mecanismos de la acción individual y social hacen referencia a procesos de equilibrio, desequilibrio y reequilibrio, así como de desadaptación y adaptación. Estas nociones nos resultan de suma

[8] “Cuando no se consideran las estructuras de modo estático, sino su génesis social, se observa que al aumentar los grupos de personas en relaciones de interdependencia y al excluirse de estas los actos de violencia física, surge un aparato social en el que las coacciones que los hombres ejercen unos sobre otros se transforman en autocoacciones; estas autocoacciones, que son funciones de una previsión y reflexión permanentes que se inculcan en el individuo desde pequeño en correspondencia con su imbricación en secuencias más largas de acciones, tienen parcialmente la forma de un autodominio consciente, parcialmente también la forma de costumbres, y funcionan de modo automático. Su resultado es una contención regular de las manifestaciones instintivas y emocionales, según un esquema diferenciado peculiar a cada situación social. Pero, según sea la presión interna y la situación de la sociedad y del individuo en ella, también producen tensiones y perturbaciones determinadas en el comportamiento y en la vida instintiva individual” (Elías, 1989: 460).

importancia para poder explorar los problemas del cambio social e histórico, atravesados indefectiblemente por procesos de conflicto.

Por otro lado, Elías destaca que el cambio histórico no es caótico y sin estructura alguna, no se trata de un ir y venir de figuras desordenadas. Sino que los planes y las acciones, los movimientos emocionales o racionales de los hombres aislados se entrecruzan de modo continuo en relaciones de amistad o enemistad. Dicha interrelación fundamental de los planes y acciones de los hombres aislados puede ocasionar cambios y configuraciones que nadie ha planificado. No es imposible en absoluto que podamos hacer de ella algo «más racional», algo que funcione mejor en el sentido de nuestras necesidades y de nuestros objetivos (Elías, 1989).

Con estas sugerencias teóricas decidimos realizar una distribución de frecuencia de la variable EDAD y la posterior organización de los datos permitió conformar tres agrupamientos etarios: aquellas personas que tienen entre 18 y 29 años, aquellas que tienen entre 30 y 40 años, y aquellas de 41 años y más. El corte fue realizado en función de poder construir agrupamientos etarios lo suficientemente homogéneos en cantidad de casos (34%, 36% y 30% respectivamente) que permitiera una comparación más o menos rigurosa del total de entrevistados analizados para continuar explorando los registros y operar sobre ellos.

Por otro lado, la diferenciación en tres grupos etarios nos ofrecería mayores posibilidades de observación y distinción, puesto que nuestra suposición inicial implicaba establecer relaciones entre la edad, los conocimientos y el tipo y cantidad de acciones nombradas.

Partimos de la idea de que quienes definimos como *"Los más jóvenes" (18 a 29 años),* presumiblemente tendrían mayores conocimientos, llevarían adelante mayor número de acciones para cuidar el medio ambiente y propondrían acciones de tipo colectivas. *"Los Adultos" (Entre 30 y 40 años),* serían posiblemente un grupo intermedio, con respuestas más heterogéneas. Mientras que *"Los Adultos mayores" (de 41 años y más):* tendrían menos conocimientos, llevarían adelante menor cantidad de acciones para el cuidado del medio ambiente y propondrían acciones de tipo individual.

No observamos una diferencia de representación entre los “jóvenes”, “adultos” o “adultos mayores” en relación a si se sienten o no directamente afectados por un problema ambiental. Por otra parte, se observa que, en su gran mayoría, en las tres franjas etarias predomina o existe una concentración de repuestas que manifiestan hacer algo para cuidar el medioambiente. Sin embargo, “los más jóvenes”, aquellas personas que tienen entre 18 y 29 años manifiestan hacer algo por el medioambiente en mayor medida que los demás.

Restringimos aún más los agrupamientos etarios para seguir explorando la muestra y los dividimos en dos: “Los más jóvenes” (entre 18 y 29 años) y “los adultos y mayores” (de 30 años o más) observamos que, entre las personas más jóvenes de la muestra, el 82% manifiesta hacer algo por el medio ambiente, mientras las demás franjas etarias, esto es, las personas de 30 años o más, lo hacen en un 68%. ¿Es posible entonces que las generaciones mayores hayan podido inculcar a las nuevas generaciones esquemas de acción y pensamiento acordes a comportamientos ecológicos sustentables? ¿Comportamientos que no sólo tengan en cuenta los resultados negativos de la acción humana sobre el medioambiente, sino que además ya impliquen nuevas costumbres? ¿Es posible, entonces, que en las últimas décadas en la sociedad argentina se haya producido un cambio de comportamiento en el sentido de un mayor cuidado del medioambiente?

Cuadro Nº 4: Cantidad de "jóvenes" y "adultos y mayores" según se sientan o no directamente afectados por problemas ambientales

Tabla de contingencia Usted hace algo para cuidar el medioambiente?

*** "Los jóvenes" de entre 18 y 29 años, y "Los adultos" de 30 años y más**

			"Los jóvenes" de entre 18 y 29 años, y "Los adultos" de 30 años y más		
			Los más jóvenes	Los adultos	Total
Usted hace algo para cuidar el medioambiente?	Si	Recuento	32	50	82
		% de "Los jóvenes" de entre 18 y 29 años, y "Los adultos" de 30 años y más	82,1%	68,5%	73,2%
	No	Recuento	7	23	30
		% de "Los jóvenes" de entre 18 y 29 años, y "Los adultos" de 30 años y más	17,9%	31,5%	26,8%
Total		Recuento	39	73	112
		% de "Los jóvenes" de entre 18 y 29 años, y "Los adultos" de 30 años y más	100,0%	100,0%	100,0%

Cuando observamos la cantidad de acciones que manifiestan llevar adelante nos enfocamos en observar los porcentajes máximos, es decir ¿en qué número de acciones se

encuentran concentradas el mayor número de respuestas en cada uno de estos dos agrupamientos?

Esta pregunta permitió distinguir aún más. Si observamos aquellos que manifiestan no saber lo que hacen para cuidar el medioambiente encontramos que el 17% de “los más jóvenes” no relata ninguna acción, mientras que entre los “adultos y mayores” que manifiestan no llevar adelante ningunas acciones llegan a un 31%. Por otro lado, observamos que el 33% de los “más jóvenes” manifiesta hacer hasta 2 acciones por el cuidado del medioambiente, mientras que entre aquellas personas que tienen 30 años o más hay una concentración de entrevistados que manifiesta hacer 1 acción por el cuidado del medioambiente en un 22%.

En ambos agrupamientos etarios predominan relatos que hacen referencia a acciones de tipo individual por sobre acciones de tipo colectivas o cooperativas. Sin embargo, es importante aclarar que el porcentaje de jóvenes que nombran acciones de tipo colectivas superan las nombradas por los “adultos y mayores”.

También podemos afirmar que son aquellas personas que en el sumatorio total de problemas nombrados relatan o hablan de una mayor cantidad de PMA. Dentro de los “más jóvenes”, el 15,4% alcanza a nombrar un total de 9 problemas, mientras que el 13,5% de “los adultos y mayores” pueden nombrar hasta 6 problemas.

Ahora bien, si tomamos la totalidad de los entrevistados como una universalidad abstracta, tal como hemos visto, podemos afirmar que pueden nombrar hasta 15 PMA a partir de las preguntas planteadas. Dentro de ese universo están “los más jóvenes”, donde existe una mayor concentración de respuestas que nombran hasta 9 problemas y los “adultos y mayores” tienen una mayor concentración de respuestas que alcanzan a relatar hasta 6 acciones. Si la totalidad de problemas lo trasformamos en un 100%, podríamos afirmar, que “los más jóvenes” llegan a cubrir hasta un 60% del máximo de problemas nombrados, mientras que “los adultos y mayores” lo hacen en un 40%.

¿Cómo es posible que aquellos “más jóvenes” manifiestan hacer más por el cuidado del medioambiente y se sienten directamente afectados, subjetiva u objetivamente, en mayor medida que los demás? Si esto es así ¿podríamos estar hablando de los más

conscientes? ¿Qué significaría esto? ¿Piensan las consecuencias a largo plazo de las acciones del presente? ¿Cómo se imaginan el futuro cercano?

En este informe de avance podemos afirmar que, dentro del universo de entrevistados, existen algunas representaciones de los "más jóvenes" que se distinguen de la de los "adultos y mayores". Estas están relacionadas al manifestar hacer algo o no por el cuidado del medio ambiente, a la cantidad de problemas nombrados y a las concentraciones de respuestas en función de las acciones nombradas que consideran beneficiosas para el cuidado del medio ambiente.

Cuadro N°5: Cantidad de PMA nombrados según edad

			total de problemas ambientales nombrados dicotomizada		
			Entre 0 y 5	Entre 6 y 15	Total
Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	Entre 18 y 29 años	Recuento	22	17	39
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	56,4%	43,6%	100,0%
	Entre 30 y 39 años	Recuento	21	15	36
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40	58,3%	41,7%	100,0%

		años y más			
	40 años y más	Recuento	24	14	38
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	63,2%	36,8%	100,0%
Total		Recuento	67	46	113
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	59,3%	40,7%	100,0%

Cuadro Nº6: Cantidad de acciones identificadas según edad.

			Cantidad de acciones nombradas a la pregunta ¿qué hace para cuidar el medioambiente? dicotomizada		
			Entre 0 y 1	Entre 2 y 7	Total
Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y	Entre 18 y 29 años	Recuento	15	24	39
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años,	38,5%	61,5%	100,0%

personas de 40 años y más		personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más			
	Entre 30 y 39 años	Recuento	21	15	36
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	58,3%	41,7%	100,0%
	40 años y más	Recuento	20	18	38
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	52,6%	47,4%	100,0%
Total		Recuento	56	57	113
		% de Edad recodificada: personas entre 18 y 29 años, personas entre 30 y 39 años, y personas de 40 años y más	49,6%	50,4%	100,0%

Reflexiones finales

El ejercicio de exploración se realizó con la finalidad de indagar bajo qué esquemas de asimilación los entrevistados conocen, se representan y valoran el lugar que ocupan en la sociedad y la naturaleza. ¿Qué conocimiento han construido respecto del cuidado del

medioambiente? ¿Cómo lo consideran y cómo se lo representan? ¿Hasta qué punto consideran sus prácticas cotidianas como ecológicamente sustentables?[9]

Por un lado, parecería existir una disociación entre *hacer algo para el cuidado del medioambiente* (acción objetiva) y *sentirse* directamente afectados por un problema ambiental (subjetivo), puesto que, como se ha visto, no todos quienes manifiestan sentirse afectados declaran llevar adelante acciones para cuidar el medioambiente y viceversa.

Observamos a su vez que una gran mayoría se encuentra preocupada por la basura. La basura, para los entrevistados, es el principal PMA y las acciones que llevan adelante para el cuidado del medio ambiente, en su mayoría, refieren a ésta. Esto no resulta menor, puesto que si bien la sociedad argentina y el AMBA en particular, no es plenamente una *sociedad de consumo* con todo lo que esta conlleva, está dando pasos importantes en ese sentido, incorporando crecientemente población antes excluida del consumo. En éste contexto, la problemática de la basura podría pensarse como un PMA "simple", un problema "disponible", sin embargo ¿qué implica racionalizar, economizar, reducir, reciclar o reutilizar? ¿Es que se ha iniciado un proceso de toma de conciencia de la necesidad de no dañar o dañar menos el ambiente socionatural que nos rodea? ¿Se ha instalado o se van instalando en los distintos poblamientos la convicción de la necesidad de "no alterar" los procesos naturales?

Al observar el carácter de las acciones no encontramos respuestas que refieran a procesos colectivos de resolución de los problemas ambientales. En este caso, el ejemplo más claro sería la no referencia a redes sociales comunitarias para resolver el problema de la basura. Sólo un pequeño grupo de personas manifiesta participar en alguna organización o asociación "verde". Tampoco emergen imágenes o representaciones referidas a la conflictividad ambiental o procesos de lucha colectivos contra una empresa megaminera o como las pasteras en Entre Ríos por citar algún ejemplo.

---

[9] La conceptualización "ecológicamente sustentable" ha sido discutida por variados autores provenientes de la Ecología Política (Alier, 2005, 2010; O´Connor, 2001; Harich, 1978). Según García y Priotto (2009) refiere al comportamiento que implica una forma de acción que valora positivamente no sólo la preservación y defensa de la naturaleza sino, al mismo tiempo, las condiciones de vida sociales, culturales y económicas de las generaciones presentes y futuras, y sobre todo de los sectores más vulnerables de la población.

Por último nos parecen destacables algunas diferencias entre las personas más jóvenes de la muestra y los demás. Esta distinción nos sugiere un posible cambio, que puede expresar, a grandes trazos, formas diferentes de concebir las interacciones entre el medio natural y la acción del hombre.

Con Elías (1989) consideramos que el cambio histórico no es caótico y sin estructura alguna, no es un ir y venir de figuras desordenadas. Mientras el *consumismo* y los niveles de consumo se imponen como valores y criterios en vastos sectores de la población en las sociedades capitalistas desarrolladas, se puede observar que también se van instalando muy paulatinamente valores como los del "consumo responsable" o el conocimiento de la procedencia de las mercancías consumidas. Incluso en los últimos 20 años a nivel mundial, comenzaron a elaborarse distintas voces relativas a la necesidad de revisar estas formas de crecimiento propias de las sociedades más desarrolladas económicamente. (Alier 2011; O Connor 2001; Harich 1978) ¿Comenzarán a ser estos problemas de las grandes mayorías?

¿Podríamos pensar la edad como un indicador de un cambio histórico en marcha? Desde este punto de vista nos interesaría seguir profundizando el análisis sobre ésta dimensión.

El cuidado de la tierra, el agua, el aire y el fuego comportan actividades del hombre que ha refinado históricamente sus esquemas conceptuales y de comportamiento para comprender mejor los procesos de la naturaleza, y con ello controlar, dominar, o bien direccionar conscientemente los procesos naturales en pos de cumplir sus objetivos productivos, y con el objetivo de producir su propia vida social.

Con este avance exploratorio, lo que buscamos es observar cómo estos comportamientos se dan en la actualidad: ¿cómo se entiende el cuidado del agua, del aire, de la tierra? ¿Qué es lo que estas personas consideran pertinente hacer para cuidar el ambiente socionatural que los rodea, que construyen y el cuál comienzan a observar como problemático debido justamente a algunas "respuestas" que los procesos naturales ofrecen a la sociedad? ¿Qué procesos sociales de larga duración subyacen a esta *cultura del cuidado ambiental*? La heterogeneidad de acciones mencionadas para el cuidado del ambiente nos

permite pensar en una forma de conciencia “en formación” atravesada por procesos sociales contradictorios y nos invita a seguir profundizando el estudio de sus diversas dimensiones en ulteriores trabajos.

Bibliografía

Castro, J. E: *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica.* Cuadernos del Cendes. Año 22. N° 59, 2005.

Elias, Norbert. 1989. [1936] *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas.* México: Fondo de Cultura Económica.

García, D. S.; Priotto, G. 2009. *Educación ambiental: aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la educación ambiental.* Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación- Desarrollo sustentable.

Harich, W: *¿Comunismo sin crecimiento?* Barcelona. Editorial Materiales, 1978.

Harvey, D: *El nuevo imperialismo.* Madrid. Akal, 2007.

Marín, J. C.; Torregrosa, M. l.; Kloster, K; Vera, J. 2005. *La doble Alianza.* E.Böll.

Martínez Alier, Joan. 2005. *Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad*. En Rebelión: www.rebelion.org, Ecología social.

Martínez Alier, Joan. 2010. *Hacia una economía sostenible: dilemas del ecologismo actual.* En Ecopolítica: www.ecopolítica.org.

Martínez Alier, Joan. 2011. *El Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración.* Barcelona: Icaria.

Marx, Karl. (1984) *Manuscritos de 1844.* Buenos Aires: Cartago.

Marx, Karl. (1985) *El Capital.* México: Siglo XXI Editores

O´Connor, J.: *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico.* México. Siglo XXI, 2001.

Piaget, Jean. (1976) *La toma de conciencia.* Madrid: Morata.

Piaget, Jean. (1979) *La construcción de lo real en el niño.* Buenos Aires: Nueva Visión.

Piaget, Jean. (1983b) *Estudios Sociológicos.* Barcelona: Ariel.

Piaget, Jean. (1984) *La representación del mundo en el niño.* Madrid: Morata

Sabbatella, I.; Tagliavini, D: "*La expansión capitalista sobre la Tierra en todas las direcciones. Aportes del Marxismo Ecológico"* en "*Trazos de sangre y fuego: ¿Continuidad de la acumulación originaria en nuestra época?"* Theomai 26, 2012.

PARTE III: DERECHO A LA EDUCACIÓN

PROFUNDIZANDO EN LOS COMPONENTES DE UNA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Julián Bertachi[1]

Resumen

Este trabajo presenta una propuesta personal e integral de educación en derechos humanos. La misma, es el resultado final de la investigación que realicé a lo largo de un año como becario de investigación y docencia estudiantil de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se retoman brevemente elementos ya anticipados en un trabajo anterior, para completar con nuevos elementos la propuesta integral.

El objetivo de este trabajo, antes que pretender ser una receta a seguir, es presentar una opción, sujeta a debate, para encarar la educación en derechos humanos de manera integral, mostrando, al menos, la exigencia de una respuesta de tal complejidad y articulación para dar respuesta a una necesidad tan actual: educar en derechos humanos.

Introducción

El año pasado, en las *Segundas Jornadas de Promoción y Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Argentina*, diferencié la educación en derechos humanos de la mera enseñanza de los mismos y sostuve la importancia y necesidad de dicha educación.[2] En este trabajo me propongo retomar brevemente ciertos elementos que, según mi propuesta, la educación en derechos humanos debe tener, los cuales ya describí más ampliamente en el trabajo de dicho año, para luego sumar nuevos elementos que suponen una profundización en dicha propuesta.

---

[1] Profesor Universitario en Filosofía, becario de investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Mail: julianbertachi@hotmail.com.

[2] Bertachi, Julián (en prensa): "Educar en Derechos Humanos y no meramente enseñarlos", en Actas de las Segundas Jornadas de Promoción y Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Argentina.

Retomando elementos ya descriptos anteriormente

Enumeraré los elementos que deben estar presentes en la educación en derechos humanos que desarrollé en mi trabajo anterior:

A- Deben ponerse en juego valores, competencias y actitudes, además de los conceptos, que son importantes, pero no suficientes.

B- La educación debe darse de modo transversal, es decir, en toda la institución educativa y no solo en el espacio curricular específico (o espacios curriculares específicos) sobre derechos humanos.

C- Debe haber, al menos, un espacio curricular específico dedicado a la historia de los derechos humanos, a trabajar sobre la realidad social para desnaturalizarla, a indagar la fundamentación de los derechos humanos y a trabajar sobre las diferentes convenciones y pactos referentes a los mismos.

D- Debe haber una relación coherente entre currículo explícito y currículo oculto, es decir, la educación en derechos humanos debe respetar los propios derechos humanos en la acción educativa, ya que el no hacerlo genera incoherencias entre ambos currículos que dificultan el aprendizaje de los estudiantes.

A continuación, detallaré los elementos que complementan los anteriores y que conforman junto con ellos mi propuesta integral de educación en derechos humanos.

Características del aprendizaje

A la hora de educar en derechos humanos, debemos tener en cuenta tres características que debe tener el aprendizaje.

En primer lugar, el aprendizaje debe estar centrado en la persona, esto implica concebir a los estudiantes como sujetos de derecho y autores de su propia realización, tanto personal como social.

En segundo lugar, el aprendizaje debe ser significativo, o sea, los estudiantes deben construir un significado propio y personal de lo que queremos transmitirle. No debemos

olvidar que con la educación en derechos humanos deseamos que lo aprendido forme parte de los sentimientos y afectos del estudiante e influya en sus actitudes.

Por último, el aprendizaje debe ser integrador, es decir, comprometer tanto la mente como el cuerpo y la afectividad de los estudiantes.

Estas características del aprendizaje apuntan, junto con los otros elementos de la educación en derechos humanos, a fomentar un sujeto que asuma activamente su rol en tanto sujeto de derechos, lo cual implica no solo conocer los mismos, sino también respetarlos y hacer que se respeten.

El rol del educador

El educador en derechos humanos debe estar comprometido con la realización y desarrollo humano de sus alumnos, así como con la democracia y el respeto a los derechos humanos. Una persona no comprometida con lo expuesto se ve incapacitada de transmitir los valores y actitudes que contempla la educación en derechos humanos, ya que no puede transmitirse de manera significativa aquello en lo que uno no cree.

Además de ello, el educador debe respetar a sus alumnos en cuanto sujetos dignos, no debe considerarse un juez, ni el dueño del saber, debe acompañarlos en el desarrollo personal y en el aprendizaje. Debe también crear un ambiente o medio social positivo, comunicativo, confiable, donde se pueda responder a las necesidades, aportes e intereses de cada alumno. Es importante la fe en el valor de lo que se hace y en la capacidad de los alumnos de aprender.

Finalmente, debemos tener en cuenta que el educador en derechos humanos es educador en todo momento y lugar, no sólo dentro del aula sino también en su relación con los alumnos, padres, autoridades escolares y la comunidad.

El rol de la institución

Las instituciones que eduquen en derechos humanos deben tener un funcionamiento democrático. Esto implica diálogo y participación de todos sus miembros en el funcionamiento de las mismas (cada uno en el rol que le corresponde). Por ejemplo, si pensamos en la escuela primaria o secundaria, debe haber diálogo entre padres, alumnos, profesores, preceptoras, autoridades escolares, etc. Y, además, todos ellos deben participar del funcionamiento de la escuela, mediante los acuerdos de convivencia, los actos escolares, la vida cotidiana escolar, etc. La democracia y los derechos humanos suponen esa participación activa y ese diálogo entre sujetos, por ello no pueden faltar allí donde pretenda enseñárselos.

Una manera de vivenciar la democracia en las instituciones es a partir de las "asambleas de aula". Las mismas consisten en asambleas donde participen y se comuniquen los alumnos expresando sus deseos, problemas e inquietudes, cada vez que se necesite tomar una decisión importante que se relacione con el alumnado o surja un problema relevante que atañe al mismo. La idea es que el educador en derechos humanos en un primer momento coordine las asambleas, pero que el alumnado sea siempre el que tome las decisiones. El docente deberá guiar, promover y estimular la participación de los alumnos sin intervenir en la decisión final del conjunto (siempre y cuando sea una decisión que se adecue al contexto educativo institucional). Con el tiempo, el docente debe ir permitiendo que los mismos alumnos coordinen sus asambleas hasta que los mismos las coordinen autónomamente. De esta manera, se trabajarán las habilidades de comunicación y toma de decisiones, fundamentales en la democracia. Además, de esta manera se promoverá el compromiso y la participación social del alumnado. Si bien dicho instrumento se refiere principalmente a la educación formal, considero que puede hacerse relativamente fácil una extrapolación del mismo a instituciones que eduquen en derechos humanos por fuera de la misma. El educador en derechos humanos de una ONG en un barrio carenciado, por ejemplo, puede también coordinar asambleas entre los miembros que asisten a sus talleres, siguiendo las mismas características de las "asambleas de aula", y también progresivamente permitiendo un funcionamiento autónomo de dichas asambleas.

Pensando específicamente en la universidad como institución potencialmente educadora en derechos humanos, dicha educación en la misma debe darse en tres dimensiones: investigación, docencia y extensión.

En cuanto a la docencia, debe haber un espacio curricular dedicado a los derechos humanos en todas las carreras ofrecidas por la institución. Asimismo, debe haber espacios curriculares específicos en carreras que se vinculan fuertemente con el conocimiento, vigencia y defensa de los mismos, como lo son Derecho, Filosofía, Historia, Economía, etc. Finalmente, deben ofrecerse (en la medida de lo posible) posgrados vinculados con los derechos humanos.

En relación a la investigación y la extensión, deben promoverse los proyectos relacionados con la temática. Pero, más allá de estas tres dimensiones, la universidad debe ser el centro por excelencia de la praxis de los derechos humanos y un ejemplo de su ejercicio pleno y responsable mediante el respeto de los mismos y la democratización de la institución.

La metodología de las clases

La metodología a emplear en las clases del o del espacio/s curricular/es específico/s debe seguir el método "concreto-abstracto-concreto", de Obiols. Debe empezarse trabajando con un caso concreto que se relacione con algún o algunos derechos humanos (ya sea su vulneración, se defensa, su promoción, etc.), para ello pueden emplearse diversidad de recursos: fragmentos de películas, series, cuentos, novelas, fotografías, documentales, noticias e incluso puede echarse mano a experiencias personales del docente o los alumnos.

En un primer momento se trabajará sobre el caso particular, luego se trabajará sobre la teoría que subyace al mismo, indagando en los derechos humanos que se ven reflejados y sus características universales.

Finalmente, luego de trabajada la teoría, se volverá con nuevos elementos teóricos al caso particular para realizar una síntesis del proceso. No es obligatorio que los tres

momentos se den en una misma clase, de ser necesario explayarse más en cada momento, puede dedicarse toda una clase a cada uno, o que se den dos momentos en una y un tercero en la otra, todo queda a criterio del educador a cargo de la clase.

La metodología expuesta puede usarse tanto en el sistema educativo formal, como en las instituciones por fuera de él que quieran educar en derechos humanos (ejemplos de casos no formales, pueden ser clases en un taller sobre derechos humanos en una ONG).

Conclusión

La educación en derechos humanos es compleja, la profundización presentada aquí, si bien la considero importante y finalizadora de una propuesta integral personal, no abraca todos los componentes posibles de la misma. Sin embargo, esta complejidad nos obliga a un abordaje que intente cubrir todo lo necesario para una educación en derechos humanos de calidad. Retomo la idea de que no es lo mismo enseñar y educar, tal cual afirmé en mi anterior trabajo, para reforzar la necesidad de un planteo educativo integral en derechos humanos. Como hemos visto, llevar a cabo tan compleja acción no puede depender de un actor o de unos pocos actores.

Para que la educación en derechos humanos se lleve a la praxis se necesita de la acción del conjunto de los actores de la sociedad y de las instituciones. El objetivo parece lejano y la situación actual no es prometedora, pero nos queda la certeza de que el cambio depende de nosotros mismos.

Bibliografía

Bertachi, Julián (en prensa): "Educar en Derechos Humanos y no meramente enseñarlos", en *Actas de las Segundas Jornadas de Promoción y Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Argentina*.

Flax, Javier (2007): *Ciudadanía, desarrollo moral y educación en derechos humanos* en Cauduro, Gabriela (comp.), "Derechos humanos para estudiantes", Buenos Aires, UNGS.

Jenkins, Margarita -comp.- (1999): *Estudios Básicos de Derechos Humanos: Tomo IX*, Costa Rica, Instiuto Interamericano de Derechos Humanos.

Obiols, Guillermo (2002): *Una introducción a la enseñanza de la Filosofía*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

¿ESTÁ EFECTIVAMENTE GARANTIZADO EL DERECHO A LA EDUCACIÓN? UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA INTERCULTURAL

Patricia Alejandra La Porta[1]

Resumen

Frente a los planteos que discuten la efectivización del derecho a la educación en torno a los problemas de deserción, de programas de reinserción dentro del sistema educativo, de instrumentación de núcleos de aprendizajes prioritarios para garantizar contenidos mínimos comunes a todos los egresados, de calidad educativa, de cumplimiento de la meta de educación secundaria como derecho ciudadano, proponemos otro núcleo de problemas que invisibilizan la desigualdad, posibilitando la consolidación de subjetividades subalternas en quienes se sostienen dentro del sistema educativo y/o aumento de la exclusión.

Nos abocaremos a analizar dos situaciones ejemplificadoras de aspectos de la política educativa que generan un déficit estructural de aquello que pretenden garantizar. En un caso tomaremos las condiciones edilicias, especialmente la naturalización por parte de docentes y estudiantes de la ausencia de condiciones de accesibilidad. En otro la ausencia en el curriculum escolar de contenidos interculturales en simetría de distribución.

Ambas son emergentes de un conjunto de dispositivos que cristalizan relaciones de poder que no han sido desmanteladas y que mientras permanezcan contribuyen a constituir subjetividades que, aunque logren integración social a través del empleo estable, no logran constituirse como ciudadanos iguales, y un tipo de sociedad para la cual la inclusión en la diversidad es sólo un slogan publicitario que conviene a la lógica del siglo XXI.

Introducción

[1] Prof. de Filosofía - Mg. en Ética Aplicada. UNLU – UNSAM. patricialaporta@yahoo.com.ar
Docente investigadora proyecto UBACyT “Ética, derechos, pueblo y ciudadanía desde el enfoque filosófico intercultural”. Directora: Alcira Bonilla y Co-director: Carlos Cullen.

Me voy a detener en algunas cuestiones que no son las más habituales cuando se discute el derecho a la educación. O sea no voy a abordar los aspectos jurídicos que garantizan el derecho a la educación y su financiamiento, ni la existencia efectiva de establecimientos educativos y horas–docentes en proporción al número de alumnos en edad escolar, ni voy a analizar los números de la deserción y los programas de reinserción dentro del sistema educativo ni la instrumentación de núcleos de aprendizajes prioritarios que esperan garantizar contenidos mínimos comunes a todos los egresados, ni los programas de becas y otras disposiciones con efecto compensatorio. Traigo a discusión aspectos que hacen a las políticas públicas en educación que consolidan la construcción de subjetividades subalternas y que favorecen la exclusión social aun cuando el sistema pueda mostrarse exitoso estadísticamente. Voy a sostener que aunque hubiera un éxito aplastante tanto en la retención de matrícula como de éxito en las pruebas de evaluación de calidad, hay dispositivos institucionales y selección de contenidos curriculares que invisibilizan la violación al derecho a la educación entendida como práctica de la liberación.

Si bien todos los especialistas asumen que la educación por sí sola no garantiza la inclusión social pero que su ausencia aumenta el riesgo de marginación, insistiremos en que, depende de qué se enseñe y en qué condiciones, el derecho a la educación se ve seriamente disminuido, dañado, limitado.

Sabemos que los esfuerzos y discusiones en la región están puestos en que se logre el objetivo de completamiento de la educación media y asumimos que en la medida en que nuestras sociedades no logren crear las condiciones para que absolutamente todos los jóvenes puedan completar la educación secundaria de calidad, la amenaza de la exclusión social o de la integración parcial de vastos sectores de la población estará presente. Pero la educación no siempre libera.

En una mesa convocada en el 2004 por el IIPE, el entonces ministro Daniel Filmus afirmó que, sin importar si la educación tuvo originariamente como objetivo la reproducción cultural y la homogeneización de la población, la ley 1420 y la expansión de la educación primaria logró de facto la exigencia del voto secreto en 1912 y la democratización consiguiente. En otras palabras la tesis esgrimida plantea que la educación

es liberadora por sí misma independientemente de los contenidos educativos que se distribuyan.

No acordamos con esta posición. Los contextos históricos para que ciertas demandas sean posibles son irrepetibles: como por ejemplo el movimiento obrero socialista y anarquista de principios de siglo, la confianza puesta en un mundo con otras condiciones de producción y de vida, no pueden ser equiparados al objetivo de ingresar al mercado de consumo que alienta el espíritu actual de época. Más aun sostenemos que una educación de calidad puede tanto empoderar como producir sujetos colonizados, incapaces de luchar contra el status quo, sólo preocupados por pertenecer a él, aunque más no sea para no caerse de los márgenes.

Sostendremos que no cualquier educación es garantía del derecho a la educación; que educar no se agota con la formación de un cooperador social[2] , esperanzado con ser integrado a través del mercado de trabajo.

La educación puede empoderar, ser liberadora, cuando asume la diversidad, y desde la diversidad permite reconocerme en la diferencia. Entendemos que reconocer (Ricoeur) es tramitar subjetivamente la relación con el otro desde un lugar de simetría en el que la existencia del otro me transforma, me abre a otros mundos posibles y me da herramientas para disputar un futuro que nos incluya, que podamos considerar nuestro.

Nos abocaremos a analizar dos situaciones ejemplificadoras de aspectos de la política educativa que generan un déficit estructural de aquello que pretenden garantizar.

En un caso tomaremos las condiciones edilicias, especialmente la naturalización de la ausencia de condiciones de accesibilidad. En otro la ausencia en el curriculum escolar de contenidos interculturales en simetría de distribución.

Ambos son emergentes de un conjunto de dispositivos[3] que cristalizan relaciones de poder que no han sido desmanteladas y que mientras permanezcan generarán ciudadanos

[2] Sintéticamente apostamos a no limitar las políticas sociales al Paradigma de redistribución, sino que consideramos con Fraser que es necesario elaborar políticas públicas que integren redistribución y reconocimiento.
[3] "Lo que trato de indicar con este nombre es, en primer lugar, un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas

que aunque logren integración a través del empleo estable, no se habrán constituidos como iguales y una sociedad para la cual la diversidad será sólo un slogan publicitario que conviene a la lógica del siglo XXI.

La invisibilización de lo evidente

La Secretaría de Educación de la C.A.B.A. se ha comprometido a que las escuelas en las que concurran alumno/as con discapacidad o capacidad motriz reducida estarán acondicionadas a partir de agosto de 2012; éstas deberán cumplir con las condiciones mínimas de accesibilidad y funcionamiento interno (en orden de prioridad: rampas de ingreso, baños adaptados, aulas accesibles, timbres alcanzables y toda la señalética correspondiente)

Esto marca un techo a nivel nacional si tenemos en cuenta de que la Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción con condiciones más parejas y de mejor calidad en la infraestructura edilicia. El estado de la protección del derecho a las condiciones de accesibilidad escolar señala el largo trecho existente entre el presente y la universalización del derecho. Más aun cuando este plan se refiere a satisfacer una demanda existente y se plantea la construcción de carácter preventivo como objetivo a futuro.

Centrarnos en la C.A.B.A. como caso testigo de la situación de las escuelas del país muestra la brecha existente entre el discurso de inclusión y los hechos, considerando que es la jurisdicción que cuenta con las mejores condiciones en materia de infraestructura. Asumimos que las dificultades detectadas en la misma por lo menos se reproducen en las escuelas públicas comunes del resto del país.

Lo que consideramos más grave aun son los efectos naturalizadores que esta condición edilicia tiene en la formación de los futuros docentes. Hemos preguntado a grupos de estudiantes del profesorado de educación primaria, (después de haber tratado la unidad acerca de la problemática de la discriminación en general), acerca de las

---

administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos."Foucault. Entrevista de 1977 (Dits et ecrits, 3, 299).

necesidades que debían ser resueltas en las escuelas[4] para distribuir educación de calidad. Lxs estudiantes enumeraron cantidad de dificultades que son objetos de reclamos por parte de lxs docentes como ser deficiencias o carencia de calefacción y ventilación, problemas en la mampostería, baños insuficientes o desprovistos de las comodidades adecuadas para la higiene, pizarrones en malas condiciones, ausencia de armarios en cantidad suficiente y con seguro para dejar materiales y pertenencias en las aulas, materiales audiovisuales con facilidad de transporte e instalación, espacios adecuados para recreación, jornadas completas, etc. Sin embargo, las respuestas no incluían la adecuación preventiva de las escuelas para la inclusión de las diversas formas de necesidades especiales de acceso, ni lxs futuros docentes reclamaron capacitación para evaluar y dar clase a alumnos con dificultades de acceso (sea visual, auditiva, motriz) sin que esto se resuelva con la derivación a una escuela que atienda a esta población específicamente.

Puesta en evidencia esta ausencia de conciencia lxs estudiantes se comprometieron a preguntar cómo se había resuelto esta cuestión en las escuelas donde realizaban sus prácticas. Las respuestas obtenidas mostraron que la voluntad de inclusión se construye "desde abajo" desde las autoridades de la escuela y lxs docentes con espontáneas e improvisadas alternativas reparadoras, tendientes a cubrir asistencialmente las necesidades de accesibilidad no cubiertas por lo edilicio: sea acomodando el curso al que asiste el alumnx con necesidades "especiales" a las aulas que permiten la mejor circulación dentro del edificio, permitiendo ingresar a los padres para colaborar con el desplazamiento o dando indicaciones al celador/a para que cumplan en ambos casos con roles de asistencia, asumiendo que el alumno/a debería usar pañales mientras se lograba que algún baño se adecuara, perpetuando así la idea de que toda persona con discapacidad debe ser asistida.

Todos sabemos que las instituciones tienen desde lo edilicio fuertes contradicciones, p.e. algunas tienen rampa de acceso y/o ascensor, pero carecen de baños adecuados y no están preparadas para la movilidad dentro del aula. El/la estudiante vive la contradicción. El discurso proclama la igualdad de oportunidades y el derecho a la educación que, en su caso, sin condiciones de accesibilidad es un imposible; y por otra vivencia que la elección de escuela se debe realizar por estas condiciones estructurales y no por calidad de la enseñanza

[4] La pregunta no apuntaba a condiciones de educabilidad ni a contenidos, sólo a cuestiones materiales ofrecidas por las instituciones.

o cercanía. Si hay baños accesibles, no hay área libre de obstáculos para desplazarse y maniobrar autónomamente, no hay medios de transporte público para independizarse de los adultos en los traslados, por ende no hay desarrollo de la autodeterminación.

Ya en la escuela el/la estudiante vivencia el ser el/la causante de cambios institucionales que recién fueron pensados cuando sobrevino su demanda. Aparece la actitud solidaria de docentes y directivos. Es que el sistema no lx esperaba. Estaba pensado para "los normales", y … se hace lo que se puede para que el espacio sea hospitalario dentro de las restricciones existentes, mientras se demanda por las transformaciones… problemas que se agudizan con las salidas extra escolares, viajes de egresados, etc.

El discurso habla de la inclusión, las leyes lo garantizan. Pero el derecho no se hace efectivo porque no cualquier educación garantiza el derecho a la educación. Todos sabemos que los espacios accesibles posibilitan no sólo físicamente la inclusión, predisponen a recibir a personas con discapacidad, pero (esto es en lo que queremos insistir) señalan la eliminación no sólo de la barrera física, sino que reconstruyen la noción de normalidad. Y los dispositivos obstruyentes además son educadores de una nueva generación de docentes que siguen naturalizando modelos excluyentes.

El concepto de dispositivo permite analizar los sentidos que se producen en la subjetividad tanto de los directamente afectados, lxs discapacitadxs sean motrices, hipoacúsicos, visuales, como en sus compañerxs y docentes. Se muestra la contradicción entre el discurso oficial y las leyes que dicen garantizar el derecho a la educación en instituciones que se presentan como universales en su base de atención pero que resuelven con extrema lentitud los emergentes naturalizando así la violación del derecho. Naturalización que se ve expresada en la falta de demanda por parte de los propios estudiantes dentro del profesorado, Esta actitud generalizada señala la invisibilización de la diferencia, que sólo es atendida desde la irrupción. Esto muestra que la imagen de normalidad que alienta la vida cotidiana de la escuela no incluye la diferencia, que sólo es un discurso políticamente correcto pero que la cotidianidad es la consideración de la normalidad con los valores típicos, con los estereotipos propios de la imagen adecuada.

No importa las estadísticas de cuántos son o serían los potenciales usuarios, no es sólo saber cuántos son los ciudadanos que ven violado sus derechos sino e igualmente grave, cuál es el modelo de discriminación que el dispositivo escolar de no accesibilidad reproduce, alienta y justifica, haciendo que la buena voluntad que se construye "desde abajo" parta de sentimientos de empatía y compasión, y redunden en conductas marcadas por el paternalismo o asistencialismo. En cualquiera de estos casos contribuyen de modo no voluntario a la producción de subjetividades subalternas en la medida que asumen su condición de asistidos como propio de su naturaleza, agradeciendo las atenciones recibidas.

La tergiversación de la interculturalidad

Si la ausencia de accesibilidad puede ser leída como dispositivo que refuerza la exclusión social y los patrones de normalidad que desaparecen en los discursos pero que reaparecen en la materialidad de una tradición naturalizada, lo mismo sucede con la ausencia de reconocimiento de las minorías culturales.

Es que subyace el criterio utilitarista en el que se han fundado las democracias liberales: las políticas públicas deben ser pensadas para facilitar más placer menos dolor para la mayoría. Con lo cual se da por supuesto de que "no todos" gozarán del derecho enunciado, que para muchos la integración social a pesar de los discursos inclusivos y de apertura a la diversidad será un anhelo no cumplido.

Recordemos que durante el año 2001 la Secretaría de Educación y la Dirección de Derechos Humanos de la Ciudad de Buenos Aires, junto al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) prepararon cuadernillos para ser distribuidos en las escuelas primarias y medias de la jurisdicción con el objetivo de crear un espacio de discusión acerca de "Educar en la Diversidad". Habían pasado sólo algunos meses después de la Conferencia Mundial convocada por la ONU en Durban, Sudáfrica, contra el Racismo, la discriminación racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia.

El cuadernillo en su base teórica y en las actividades propuestas para realizar en el aula, tenía como objetivo no sólo discutir los prejuicios que llevan a las diferentes formas

de discriminación sino postular a la diversidad como lo natural en la historia humana y como una oportunidad para aprender con los otros. Se presentaba como una superación de la simple petición de tolerancia y de respeto por la diversidad. Esto es importante porque partía del concepto de que tolera quien está en una posición de poder y puede hacerlo y que como propósito pedagógico la tolerancia era el piso de mínima, pero había que aspirar a más para "garantizar el ejercicio efectivo de los derechos enunciados a nivel internacional y nacional" (10), garantía que debía evitar el encubrimiento de la desigualdad o de su mantenimiento.

En el año 2007, después de votada la Ley de Educación Nacional y la Ley de Protección de Derechos de Niños, niñas y adolescentes, la Provincia de Buenos Aires hace conocer un Programa de Educación en la Interculturalidad para las escuelas primarias de su jurisdicción que va en el mismo sentido[5].

Entre las pretensiones que explicita, selecciono las siguientes:

> Que se conciba la diversidad cultural, social, generacional y de género, como aporte a una construcción cultural múltiple y compleja que enriquece el conocimiento de todos cuando es puesta en situación de auténtico diálogo.
>
> Analizar críticamente, las concepciones implícitas que docentes y padres tenemos acerca de cuestiones caras y esenciales al quehacer educativo para poder revisarlas; por ejemplo, nuestra mirada naturalizada acerca de la exclusión y la desigualdad. La deconstrucción de estas representaciones es necesaria para poder pensar y actuar desde una lógica de justicia social que recomponga el tejido social dándole lugar a todos (pág. 2).

La provincia explícitamente dice promover un trabajo de desnaturalización de los patrones culturales dominantes en la tradición occidental y dice adherir a la interculturalidad como una concepción educativa (pág. 3) con el objetivo de que

"los derechos humanos se extiendan como experiencia cotidiana en la escuela de modo que cada niño, cada joven se apropie de ellos y los defienda no importando el contexto (sea cual sea éste)".

[5] La pregunta no apuntaba a condiciones de educabilidad ni a contenidos, sólo a cuestiones materiales ofrecidas por las instituciones.

Consideramos que la propuesta va en el sentido correcto, sin embargo, vamos a desarrollar ejemplos que muestran que no se está cumpliendo con el objetivo de garantizar el derecho a la educación intercultural, decolonizada, emancipadora. En primer lugar haré algunas precisiones sobre el concepto de interculturalidad desde el que se habla y que excede ampliamente el bilingüismo y la atención a las comunidades originarias, y en segundo lugar mostraré cómo las propias prescripciones del curriculum escolar de la provincia en línea con las orientaciones dadas por la Nación no dejan espacio para los procesos de interculturalidad que dicen proponer, violando así el derecho a la educación al limitarla a formatos de instrucción para el mercado de trabajo.

a) Algunas consideraciones teóricas sobre la interculturalidad

Si bien es cierto que habitamos sociedades multiculturales en tanto dato histórico, pensamos el modelo del mosaico como fragmentador y coincidimos con las propuestas comentadas (Ciudad, 2001 y Provincia de Buenos Aires, 2007) la necesidad de pensar la relación con el otro cultural a partir de la interculturalidad.

Es necesario diferenciar este concepto rico y complejo del concepto de multiculturalismo que muchas veces se usa de manera indistinta y que se presta a confusiones. Se entiende el multiculturalismo como una organización del Estado en el que se admiten las diferencias, se las toleran bajo el paraguas de la igualdad ante la ley.

Como no se pretende la asimilación o pérdida de identidad de ningún grupo cultural, el arreglo institucional permite el desarrollo de estos colectivos en las acciones que consoliden su identidad cultural sin la intervención del Estado: fiestas étnicas o religiosas, escuelas comunitarias, uso de la lengua originaria, etc. Se considera que la conservación de la cultura de origen es constitutiva del bienestar y de la construcción de la identidad individual.

Es lo que se llama Interculturalismo funcional[6]: Se lo entiende en un sentido más superficial como intercambio funcional que se establecen entre seres humanos y grupos con

[6] Tubino, F. "Interculturalidad para todos: ¿un slogan más?" en http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=98&num=3

identidades y usos culturales diferentes y que se dan en un espacio pluricultural común. Hay respeto por la riqueza humana que se visibiliza en la diversidad, como forma de percibirse a sí mismo y a la propia cultura como parte y no como un todo. Pero no se lo relaciona con asuntos socioeconómicos, de derechos o de ciudadanía; digamos que es una versión pintoresca y folklórica de las culturas y sus intercambios.

Esta mirada superficial cuando se organiza en formato escolar linda con la tolerancia positiva, y los intercambios culturales son tan triviales como tantas ferias del plato o ferias de las naciones realizadas en los últimos años. Actividades que sin embargo se ponen de ejemplo en el Proyecto elaborado por la Provincia.

A esta posición enfrentamos un sentido de interculturalidad fuerte[7] inseparable de la creación de las condiciones legales y materiales que la hacen posible como modelo de ciudadanía y por lo tanto de su posibilidad de intervención en el establecimiento de los discursos que construyen el Estado.

La interculturalidad frente a la multiculturalidad propone el diálogo, no la tolerancia. Estamos seguros de que hay que ir más allá de la tolerancia aun de la tolerancia positiva que se funda en el respeto a llevar la concepción de vida buena elegida por la persona y el grupo para su autorrealización.

El diálogo no es sólo mediación para intercambios mercantiles. El diálogo intercultural es una posición ética en donde prevalece la simetría de relación y un proyecto político que espera concretarse "entre nosotros"; un nosotros que no busca eliminar la diferencia sino enriquecerse con el reconocimiento mutuo. Esta posición es más que la igualdad ante la ley lograda en la tolerancia porque tiene que ver con "el reconocimiento" de sí mismo y del otro como actitud originaria, pre-reflexiva (Honneth, 2007) y por lo tanto, previa al establecimiento de las normas.

Pero esta pre-disposición es también una actitud de responsabilidad, que en el sentido más originario supone 'responder' frente a la demanda explícita o implícita de la alteridad. Supone ser responsable por 'el otro' (Levinas) aun antes de que su demanda sea

[7] Idem.

enunciada, sabiendo que esa capacidad de responder es lo que nos hace verdaderamente humanos.

Honneth analiza el concepto de reificación de Luckács y nos recuerda que cuando un actor social adopta un rol como parte de un intercambio mercantilizado, sea éste claramente comercial o fundado en un cálculo de beneficios reifica a los sujetos con los que se relaciona, a los objetos aun simbólicos y también a sí mismo, al reificar su patrimonio, lo que él es, como recurso. Este modelo de praxis lo posiciona en un rol contemplativo, no puede salirse de la relación sujeto-objeto, y al convertir esta perspectiva en hábito "el sujeto pierde la capacidad de implicarse con interés, del mismo modo que su entorno pierde el carácter de accesibilidad cualitativa."[8] Este tipo de análisis de los vínculos con el otro cultural nunca puede ser entendido más allá de la tolerancia positiva o el multiculturalismo fragmentado.

Por eso tanto Levinas como Honneth desde tradiciones filosóficas diferentes plantean la existencia de un posicionamiento previo, plataforma "que precede tanto en lo genético como en lo categorial a todas las otras actitudes"[9]. O sea que habilita a pensar una praxis no reificante, que se funda en el respeto y acogida de la diferencia valorada positivamente ya que es una oportunidad de aprendizaje de la complejidad y riqueza de lo humano y una oportunidad de reflexión, revisión y crítica sobre los propios presupuestos y valores tanto personales como culturales.

El otro cultural se presenta como una oportunidad de autoconocimiento y de crítica a la propia cultura. El Alter cuestiona la certeza del Mismo y es la ocasión para que unos y otros sean horizontes de interpretación que profundizan la posibilidad de transformación de sí mismos en contextos cambiantes.

No es relativismo cultural, porque no se elimina la posibilidad de establecer criterios de evaluación de conductas y juicios. Pero se acepta que ninguna cultura tiene la verdad y

[8] Idem. Pag 51.
[9] Idem. Pag 51.

que todas han encontrado soluciones para resolver los conflictos, por lo cual el diálogo positivo espera encontrar los mejores recursos para el enriquecimiento de todos[10].

La diferencia entre multiculturalidad e interculturalidad se puede resumir así: la interculturalidad fomenta la calidad de una relación dialógica con el otro, que en tanto dialogante siempre es simétrica, donde se da una transformación común y se puede proyectar un futuro en común sin que las diferencias generen guettos, ni sean fagocitadas. Dar las condiciones para el diálogo es la responsabilidad de las instituciones a través de las cuales las comunidades históricas responden a sus exigencias de reproducción y producción, en este sentido, también es el compromiso que debe asumir la escuela.

Ni fragmentación ni asimilación presenta el desafío de construir un "nosotros social a través de una convivencia interlógica en la que el patrimonio de cada una sea disponible para todos y a su vez se reconfigure en relación con los otros."[11]

Reconfigurar el patrimonio cultural en función de la convivencia interlógica supone una revisión del curriculum escolar que no se ha hecho y que no parece haber intención de hacer.

No toda educación intercultural es emancipadora. Para que no sea fagocitada por los discursos de los organismos multilaterales y de los mismos Estados y pierda cada vez más su sentido reivindicativo y sólo se sostenga como muestrario cultural, debe ser pensada como educación intercultural para todos, en un proyecto de ampliación de derechos, en un proyecto decolonial, en un proyecto que asuma los procesos de subjetivación en curso de nuevos ciudadanos que a partir de intercambios culturales simétricos sean capaces de cuestionar las propias prácticas, apropiarse de otras, resignificando o creando nuevas formas de habitar el mundo.

Sin embargo, a pesar de las declaraciones oficiales priman las contradicciones.

[10] La convivencia intercultural cuando se entra en diálogo simétrico puede ser una fuente de enriquecimiento personal y comunitario porque nos ayuda a ver en las tradiciones del otro, posibilidades de vida humana que a lo mejor hemos olvidado. Por ejemplo, el sentido de la fiesta u otra manera de "pasar" el tiempo, nos puede ayudar a nosotros hijos del capitalismo a redescubrir el tiempo como vida, como vida comunitaria, como lazo político (el trabajo en común) y no sólo bajo el slogan "Time is Money". La interculturalidad entendida como praxis política, da oportunidad de reorganizar los espacios políticos y sociales de manera que respondan mejor a los planes de vida de las personas, y no sólo a la regla maximizadora de ganancias propia del Mercado.

[11] Picotti, D. "Diálogo y Poder en la cultura latinoamericana. El desafío intercultural". En Fornet Betancourt, R. Cultura y Poder. Bilbao. Descleé. 2003. p. 274

b) el curriculum oficial[12] como dispositivo de dominación

Vamos a plantear que en este sentido la propuesta de contenidos curriculares actúa como un dispositivo que establece reglas de exclusión no de la posibilidad de recibir una instrucción adecuada[13] para ser integrado en el mercado de trabajo sino para poder considerar que se ha protegido el derecho a la educación, que entendemos como la distribución en simetría de los saberes que permiten desarrollar las propias capacidades y participar de lo producido por las generaciones anteriores. Necesariamente esto implica el reconocimiento de los diferentes modos de habitar el mundo, de las cosmovisiones que configuran las identidades sociales y personales.

Vamos a poner algunos ejemplos para que se entienda la crítica y la propuesta.

Si bien ya no hay discusión académica, aunque persistan las situaciones de discriminación en las aulas, acerca de que un docente no puede responder ante el lenguaje de un niño que expresa “mi guagua y yo jugamos ayer” con la mirada sancionadora que desde la lengua dominante establece la norma lingüística y advierte que lo correcto es decir mi hermanita y yo, sin embargo y sin ninguna crítica al sistema de dominación cultural se sostienen en el curriculum oficial conceptos claves para establecer las formas de dominio eurocéntrico: el concepto de ciencia, de cuerpo, de naturaleza, de tiempo, etc.

Por una cuestión de espacio voy a citar indistintamente al Ministerio de Educación de la Nación, o a documentos de la Provincia de Buenos Aires, todos van en el mismo sentido.

Por ejemplo con respecto al concepto de ciencia escolar se asume en el curriculum oficial que está relacionado con los valores que la escuela se propone transmitir y se afirma “el corazón de la actividad científica es la búsqueda de estrategias adecuadas y creativas para resolver problemas y responder preguntas en un intento por explicar la naturaleza. Se trata de una búsqueda que convierte los fenómenos naturales en “hechos científicos”, es

[12] El currículo oficial puede definirse como los contenidos y capacidades que se enseñan de forma deliberada en la escuela. Se trata del «resultado de un proceso de selección cultural que establece, para una sociedad en un momento determinado, qué es lo deseable que las nuevas generaciones aprendan»
(Tiramonti y Pinkasz 2006: 68).
[13] Las diferencias de calidad educativa son innegables, pero dependen de otros factores, no de los diseños curriculares.

decir, hechos vistos desde las teorías. En el marco de esta visión, las teorías se entienden como las entidades más importantes de las ciencias, en tanto constituyen instrumentos culturales para explicar el mundo. La ciencia se considera una actividad cuyo fin es otorgar sentido al mundo e intervenir en él"[14]

En ningún momento a lo largo de la propuesta teórica o selección de contenidos se presenta la posibilidad de otros modos de entender la relación con la naturaleza por fuera de construir un objeto de estudio para ser dominado y transformado, tal como el Occidente moderno plantea. No se propone contextualizar este modelo de vínculo con el conocimiento en la historia de Occidente y su evolución, ni que se haga un juicio crítico acerca de los beneficios y perjuicios que ha traído. Se lo presenta como la manera de comprender el mundo y se omite que es una manera de comprender el propio lugar de lo humano en el mundo.

Más aun en el Diseño Curricular para la Educación Primaria, Primer Ciclo. Resolución N° 3160/07 se presenta a la enseñanza de las ciencias como un derecho ciudadano al que hay que respetar igual que en los adultos, y se cita a Laura Fumagalli "la posibilidad de apropiarse de la cultura elaborada por el conjunto de la sociedad para utilizarla en la explicación y transformación del mundo que lo rodea" (55).

¿Qué se entiende aquí por interculturalidad? ¿No hay otras experiencias de "habitar" el mundo a ser consideradas? ¿Si entran en el aula van a ser presentadas como formas primitivas o antiguas, por no decir bárbaras?

Si hasta fines de los '70 podía haber desconocimiento de los mecanismos de reproducción cultural puestos en marcha por los sistemas educativos creados para este efecto en los Estados Nacionales, estos mecanismos fueron analizados, discutidos y desocultados por los teóricos crítico reproductivista con el firme propósito de posibilitar una educación liberadora. Los modelos neoliberales tanto como anteriormente las dictaduras militares actuaron reforzando el modelo de integración social orientándolo únicamente a través del trabajo y reproduciendo acríticamente el modelo social de las hegemonías dominantes, independientemente de que en el tratamiento de la diversidad cultural se asumiera una matriz asimilativa o multiculturalista.

[14] Subrayado nuestro. http://www.me.gov.ar/curriform/nap/csnaturales4_final.pdf .Serie cuadernos para el aula. Pag. 16

Sin embargo, los discursos que desde el principio de siglo XXI hacen hincapié en el reconocimiento de la diversidad proponían una educación que entendiera el derecho a la misma no como un proceso de fagocitación ni de ghetización. Distribuir los saberes en simetría, supone deconstruir los criterios de evaluación etnocéntricos, no presentar el modo de entender la naturaleza, la ciencia y en definitiva el modo de vida del mundo capitalista occidental como si fuese el único modo de desarrollo de lo humano y por lo tanto el modelo humano por excelencia.

El derecho a la educación estará satisfecho no sólo cuando todos los niños en edad escolar hayan terminado la escolaridad media sino cuando esos mismos niñxs puedan reconocer sus saberes en los programas educativos del curriculum oficial.

La pretensión es que del mismo modo que aprendemos cómo occidente concibe el objeto de estudio "naturaleza" para dominar y transformar, comprendamos otros modos de concebirnos naturales y habitar el mundo en comunión. El derecho a la educación no puede estar separado del derecho a una educación intercultural de doble vía.

Si en las lenguas se pretende que no haya desprecio por las lenguas de comunidades originarias u otros dialectos, sino que sean comprendidas como formas que resuelven las necesidades de comunicación de una población sin establecer jerarquizaciones entre lenguas principales y subalternas, este mismo criterio debería aparecer en otras áreas del conocimiento. Los saberes sobre el cuerpo[15], la salud, la enfermedad responden a diferentes formas de comprender la vida y la muerte y por lo tanto las aproximaciones a la cura. El curriculum oficial no deja espacio no sólo para reconocer la existencia de las medicinas populares y étnicas sino tampoco para las medicinas alternativas, china, ayurveda, homeopatía, etc.

---

[15] Ver las recomendaciones curriculares sobre **El organismo humano y la salud:** Comenzar a apropiarse de las <u>características diferenciales de las funciones</u> que posibilitan el funcionamiento integral del cuerpo humano, identificando, reconociendo, registrando y relacionando los sistemas de órganos en cada uno de ellas y los hábitos y conductas necesarios para <u>un cuidado adecuado</u> de la salud.
Los proyectos de trabajo, en este caso, deben presentar la intencionalidad de permitir que los alumnos puedan comenzar a establecer relaciones, interpretar interacciones y analizar los cambios que se producen entre los aparatos y sistemas de órganos, es decir que apuntan a comprender el funcionamiento del cuerpo humano a partir del estudio de las **funciones de nutrición** (aparatos digestivo, circulatorio, respiratorio y urinario), **funciones de relación** (sistema nervioso y osteoartomuscular) y las **funciones de reproducción**.
http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/educprimaria/areascurriculares/naturales/ciencias_naturales_abordaje_curricular.pdf

Se distribuye el conocimiento de un único modo de comprender la salud, el cuerpo, la vida acorde a los parámetros expuestos por los mecanismos de la biopolítica largamente estudiados. En los discursos se habla de interculturalidad y educación inclusiva; en los hechos, el aprendizaje es unidireccional. La cultura escolar no entiende de vínculos simétricos. La diversidad en los contenidos aparece como folclórica, como parte de un proceso evolutivo en que los saberes reconocidos por la cultura occidental son presentados como el progreso del conocimiento.

Sin embargo esto no está siendo discutido; las discusiones acerca de la efectivización del derecho a la educación y a la educación de calidad no abarca qué contenidos son realmente excluyentes de la diversidad cultural. Los efectos de la exclusión, sobre-edad y deserción, se piensan, por ejemplo, a partir de la categoría de "vulnerabilidad educativa" que es definida "como el conjunto de condiciones (materiales y simbólicas, de orden objetivo y subjetivo) que debilitan el vínculo de escolarización de un alumno"[16].

En este concepto quedan implicadas diferentes dimensiones que hacen al vínculo de escolarización: dimensión socioeconómica; dimensión familiar; modelo de organizacional escolar; dimensión subjetiva e intersubjetiva. Éste debería ser el espacio para analizar en qué medida la ausencia de una interculturalidad profunda, crítica, es la responsable del abandono temprano de la escuela.

Recordemos la cita que trae Renato Rosaldo en su prefacio: "Cuando alguien, con la autoridad de un maestro, describe el mundo y tú no estás en él, hay un momento de desequilibrio psíquico, como si te miraras en el espejo y no vieras nada"[17].

¿Qué derecho a la educación decimos estar garantizando? El curriculum intercultural no es sólo un problema pedagógico, es un problema sociopolítico, una cuestión de garantía de derechos y un proyecto de justicia[18] para habilitar la paridad participativa como ciudadano.

[16] http://abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/educprimaria/documentos_de_trabajo/descargas/vulnerabilidadeducativa.pdf
[17] Rosaldo, R. Renato. (2000) Cultura y Verdad. Quito, Ecuador. ABYA-YALA. Pag. 19
[18] "Educación para la participación como exigencia de justicia" En Cullen, C. (Comp.) La ciudadanía en jaque. Problemas éticos políticos de prácticas conquistadoras de sujetos. (2012). Buenos Aires . Edit. La Crujía.

A modo de conclusión

Ambas situaciones analizadas evidencian dispositivos que, al sostener las estructuras de la cultura dominante, el modelo de vida buena y los estereotipos de lo humano que fundan al ciudadano esperable, señalan aspectos excluyentes del sistema educativo actual y modelan el futuro. El derecho a la educación de calidad no puede ser ejercido bajo la condición de asimilación ni sobre modelos que se muestran "solidarios o empáticos" con el diferente. El derecho a la educación estará garantizado cuando nos comprenda a *todos* en nuestra diversidad y se hayan reconstruido los criterios de evaluación etnocéntricos, androcéntricos, de salud y aptitud estereotipados.

El planteo de escuela inclusiva y abierta a comprender la diversidad cultural como una riqueza movilizadora de la capacidad de crítica de las propias prácticas y por tanto motivadora de la apertura de horizontes de interpretación y resignificación de las propias y de las otras, se muestra como un discurso que no sólo está lejos de las prácticas reales, (todos sabemos que modificar el posicionamiento de los educadores en sus prácticas lleva tiempo), sino que todavía goza de buena salud en los dispositivos tanto estructurales como de contenidos.

Así presentado el derecho a la educación, en el mejor de los casos, se reduce a la distribución de saberes pensados para el mercado de trabajo y el consumo, ejes que primaron también en las décadas anteriores. Actualmente el discurso ha cambiado, pero falta mucho para que podamos afirmar que el derecho a la educación, entendida como educación emancipadora, se está garantizando.

Bibliografía

Alfaro, Ansión, Tubino. (2008) *Ciudadanía Intercultural. Conceptos y Pedagogía desde América Latina.* Lima, Perú. PUC.

Bonilla, Alcira (2012): "Ética intercultural de los Derechos Humanos. Teoría y praxis de los derechos culturales" XX Seminario argentino chileno y v seminario cono sur de ciencias sociales, humanidades y relaciones internacionales. Mendoza

Coriat, Silvia. (2005) "Educación Inclusiva y Accesibilidad en Argentina". En http://www.accesoya.org.ar/newsletter/news36/INFORMERUMBOSEducacionInclusiva.pdf. Ingreso 25 Junio 2012

DGDCyE. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2007) *Interculturalidad como perspectiva política, social y educativa.*

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría de Educación (2007). *Género, generación y etnicidades en los mapas educativos contemporáneos*

Fornet Betancourt, R. (2009) *Interculturalidad en los procesos de subjetivación*. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. México.

"Supuestos, límites y alcances de la Filosofía intercultural" (2003): Cuadernos de investigación histórica. Brincar, 27 pag. 261-274 ISSN 0214-4670 "Supuestos filosóficos del diálogo intercultural" (1998): Utopía y praxis latinoamericana. Venezuela. Año 3. No.5.

Fraser, N. (1998) "La justicia social en la era de las *políticas de identidad*: redistribución, reconocimiento y participación". Apuntes de investigación de CECYP. Noviembre Nº 2/3 pp 17-36

Fraser y Honneth. (2006) *¿Redistribución o reconocimiento?.* Madrid: Morata.

Fumagalli, L. (1993) *El desafío de enseñar ciencias naturales.* Buenos Aires: Troquel

Honneth, A. (2007) *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz.

Honneth, A. (1997) *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Editorial Crítica, Barcelona.

Secretaría de Educación de Ciudad de Bs. As. *(*2001) *Educar en la diversidad. Apuntes y actividades*.

Walsh, C. (2005) *La interculturalidad en la educación.* Lima – Perú. Ministerio de Educación –Unicef.

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA NUEVA ESCUELA SECUNDARIA (NES) DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jorge Lo Cascio[1]

Introducción

El ensayo se gestó durante el año 2013 en el seminario “Enfoques de la enseñanza” de la Especialización de docencia de nivel secundario, dictado en el Centro de Innovación en Tecnología y Pedagogía (CITEP), perteneciente a la Universidad de Buenos Aires. Para la presente ponencia se incorporaron los comentarios, críticas y aportes de colegas que enriquecieron las reflexiones.

Se abordan cuestiones relacionadas a la reforma de la escuela secundaria en la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a los nuevos marcos normativos (Ley Educación Nacional), recomendaciones, orientaciones y referencias elaboradas por el Consejo Federal de Educación (CFE).

El análisis se centrará en dos aspectos, en primer lugar, se estudia el dispositivo escolar y su relación con las experiencias educativas de los alumnos, sus cambios y continuidades respecto a la situación previa a la reforma. En segundo lugar, se problematiza la cuestión de la inclusión educativa en relación al curriculum y al principio de selección que impera en todo sistema educativo.

Marco conceptual

Para realizar la exploración, se parte de la normativa legal a nivel nacional expresadas como marco general en la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) del año 2006, las resoluciones del CFE, principalmente las Resoluciones 84/09 y 93/09 y su

[1] Licenciado en economía.

aplicación en la CABA, que presenta algunas particularidades dado que es la última jurisdicción en aplicar las reformas derivadas de la Ley Educación Nacional y donde no se aplico la normativa legal anterior (Ley Federal de Educación), lo que implica una situación especial.

Conviene retomar la definición del CFE en relación al curriculum dado que será primordial en este ensayo, no porque se desee recorrer las diferentes conceptualizaciones, sino más bien para comprender cuál es la idea que se intenta plasmar, el espíritu general.

> El currículum en su complejidad trasciende el listado de asignaturas, los contenidos que en ellas se incluyen, las cargas horarias, regula la escolarización de adolescentes y jóvenes, y el trabajo docente, define el ritmo y forma del trabajo escolar (CFE. 2009.).

Luego sigue el documento,

> No es suficiente con incorporar contenidos en la currícula, sino que es necesario revisar las prácticas institucionales para reflexionar sobre qué es lo que se enseña y qué se aprende en la convivencia cotidiana, en el clima de trabajo institucional, en las relaciones que se establecen entre docentes, alumnos y la comunidad educativa, en el modo de abordar los conflictos, en la posición que los adultos asumen frente a los derechos de los adolescentes, jóvenes y adultos, en los espacios que se abren a la participación, entre otros aspectos de la vida escolar (CFE. 2009.)

Para completar esta conceptualización, se estima necesario incorporar al análisis las intervenciones necesarias del curriculum hasta llegar a las escuelas, que es donde el curriculum se materializa, lo prescriptivo debe implementarse, accionarse, mediarse en cada institución, por cada docente y en cada estudiante. Si bien sería "*una locura ignorar la importancia central de la redefinición del curriculum escrito, ya que este es el testimonio visible y publico de justificaciones racionales escogidas y una retórica legitimadora de la enseñanza*" (Goodson, 2003), no por ello se debe aceptar sin más lo prescriptivo como inmutable, menos aún que dicho curriculum es natural, "mandato divino" que proviene de los especialistas ministeriales. Las instituciones y los docentes interpretan, descartan, agregan, omiten y ajustan los diseños curriculares para convertirlos en programas de asignaturas, luego en planificaciones y por último en clases.

Este trabajo intenta ubicarse en algún punto medio entre las teorías curriculares prescriptivas de la "escuela racional y científica" y las teorías centradas en la práctica y la acción, tanto una como otras dan como resultado una colisión con la vida cotidiana del aula, con el quehacer diario de los docentes y los alumnos. Al decir de Goodson (2003), *(la construcción de una teoría curricular debe)* "empezar por investigar de qué modo se construye hoy el curriculum y cómo lo aplican luego los docentes «de acuerdo con las circunstancias». Por otra parte, es necesario que nuestra teoría considere el hecho de que esas circunstancias no «se dan» sino que son sistemáticamente construidas; puesto que la persistencia de los estilos de práctica es en parte resultado de la construcción de circunstancias persistentes"

El proceso de reforma de la escuela media se lo debe analizar en una perspectiva social e histórica, el sistema educativo es una parte lo social y por ello requiere de una mirada holista, no alcanza con una visual plana, lo educativo por sí mismo carece de sentido por fuera de los contextos sociales, políticos y económicos. Si bien esto excede los objetivos de este trabajo se estima necesaria "una comprensión de la historia social y económica general de la época," (Goodson, 2003) para explicar, al decir del autor "**¿Quién consigue qué y qué hace con ello?"**.

Es importante resaltar que no hay una relación directa entre la definición preactiva del curriculum y su realización interactiva en las aulas, sin embargo, *la mayoría de las veces lo prescripto establece los parámetros para la práctica del aula, aunque lo realmente enseñando no siempre sea igual a lo estableci*do. (Camilloni, 2001). Por lo tanto, si bien se discutirá la reforma de la escuela secundaria en términos de lo "establecido", más relevante será confrontar a futuro sobre su implementación, es decir, sobre los cambios en las enseñanzas y los aprendizajes de los alumnos. En última instancia "**un diseño curricular es necesariamente un trabajo que se hace para llevar a la práctica. Sin la práctica no tiene sentido",** de este modo, las consideraciones prácticas deberían estar en el núcleo de cualquier reforma curricular. (Camilloni, 2001)

Por tanto, se entiende que los cambios curriculares expresan, al menos en forma distorsionada, los cambios sociales, económicos y políticos de las diferentes épocas. Ahora bien, si se desea cambiar realmente lo que se enseña y los impactos que se generan en los

aprendizajes, no es suficiente solamente con reescribir los diseños curriculares, tampoco cambiar los nombres de las materias o agregar algunas para sacar otras, para hacer efectivo el cambio es necesario que se plasme en las aulas y eso requiere que los docentes lo sientan propio. De otra forma las modificaciones no serán efectivas, no existirán en la realidad de las escuelas.

La Nueva Escuela Secundaria (NES).

La transformación de la escuela media en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) esta normado por la **Ley Nacional de Educación** (LNE) y las regulaciones establecidas en el **Consejo Federal de Educación** (CFE) que se encuentra integrado por el ministro de educación de la nación y los ministros provinciales, incluido el de CABA. De este modo se busca asegurar un mínimo de uniformidad, nacional, en el nivel medio. Si bien hay diferencias en la aplicación de la normativa, dado que los lineamientos y los marcos son de referencia, lo cual implica márgenes de acción para que las jurisdicciones apliquen sus reformas de las escuelas secundarias de acuerdo a diversos propósitos, objetivos y finalidades. (CFE. 2009).

La aplicación de la LNE en la CABA es particular dado que en esta jurisdicción no se aplicó la **Ley Federal de Educación** (LFE) sancionada en la década del noventa, lo cual generó la existencia de múltiples planes de estudio, que se fueron superponiendo, agregando y modificando con el paso del tiempo, sin tener un diseño curricular, centralizado y organizado por el ministerio hasta la implementación de la NES a partir de 2014. En este escenario la organización y actualización de los planes de estudio es sin duda una necesidad, ahora bien, la cuestión central pasaba por *qué cambios, cómo llevarlos adelante, quienes participan en el proceso, con qué responsabilidades y derechos*. Actualmente lo importante pasa por la cuestión de *cómo se implementa en las escuelas, cómo se generan en la práctica los cambios teorizados*.

La NES está organizada en 2 ciclos y 2 campos de formación, el *primer campo* tiene una duración de 3800 horas reloj comprende la formación general comienza en el primer año y concluye con el quinto año de la escuela secundaria. El *segundo campo* es de

formación orientada, comienza en el tercer año y tiene una duración de 700 horas reloj. En tanto el **Ciclo Básico** se desarrolla en los 2 primeros años y el **Ciclo Superior Orientado** durante los 3 años restantes. Las orientaciones se establecieron a nivel nacional, pudiendo cada jurisdicción optar por ofrecer a los estudiantes las que considere pertinentes, en el caso de la CABA se ofrecerán todas las orientaciones dispuestas por el CFE. Vale recordar que a pedido de esta jurisdicción y luego de diversos reclamos de docentes y estudiantes, se incorporaron 3 orientaciones más a los fines de conversar algunos planes propios de la ciudad.[2]

Campos de la formación Escuela Secundaria Obligatoria

Formación General composición según resolución CFE Nº84/09

• Incluye Lengua y Literatura como espacio curricular específico a lo largo de toda la escolaridad

• Incluye Matemáticas en todos los años del nivel.

• Incluye la enseñanza de las Ciencias Sociales contemplando las diferentes disciplinas que la integran: Historia, Geografía y Economía.

• Incluye la enseñanza de las Ciencias Naturales considerando los aportes específicos de la Física, la Química y la Biología.

• Incorpora Educación Tecnológica en el ciclo básico.

• Ofrece al menos una lengua adicional a la lengua de escolarización a lo largo de todo el nivel.

• Ofrece formación en los Lenguajes Artísticos en ambos ciclos de la educación secundaria.

• Contempla el aporte de la Educación Física como fundamental para los estudiantes.

• Incluye Humanidades y Formación Ética y Ciudadana a lo largo de todo el nivel.

Orientaciones.

"La orientación garantizará que los estudiantes se apropien de saberes específicos relativos al campo de conocimiento propio de la Orientación y se definirá mediante la inclusión de

[2] Las orientaciones aprobadas son Educación, Físico Matemático y Lenguas.

un conjunto de espacios curriculares diferenciados, agrupados –a los fines de la formulación de planes de estudios– en el Campo de Formación Específica”[3]

Las orientaciones dispuestas por el CFE son las siguientes:

1) Ciencias Sociales y Humanidades

2) Ciencias Naturales

3) Economía y Administración

4) Lenguas

5) Agrario /Agro y Ambiente

6) Turismo

7) Comunicación

8) Informática

9) Educación Física

10) Arte

[3] CFE Res 142/11; 156/11; 190/12 y 191/12

Organización de la experiencia educativa

El curriculum es sin dudas el eje primordial para organizar la experiencia educativa de los alumnos, sus finalidades se expresan en términos de los egresados, con sus capacidades, aptitudes, conocimientos y recursos para desenvolverse a futuro. Los objetivos y metas marcan el final ideal de un trayecto escolar, deberían ser los ordenadores de la tarea cotidiana en las instituciones, principalmente en el aula.

El diseño curricular y los documentos adicionales establecen como finalidades,

Estudiantes con capacidades, habilidades y conocimientos que les permitan expresarse claramente en forma oral y por escrito, acceder a información de diversas fuentes y seleccionar, analizar y utilizar dicha información de manera adecuada a diversos propósitos, contextos e interlocutores.

Jóvenes con capacidad para el pleno ejercicio de la ciudadanía, sujetos de derechos y obligaciones, con capacidades para resolver problemas y conflictos.

Egresados con capacidad para continuar sus estudios e integrarse al mundo del trabajo, trabajar en equipo y respetar la diversidad de opiniones, posturas y puntos de vista.

Jóvenes comprometidos con el desarrollo de prácticas saludables, el cuidado de sí mismos y de los otros.

Estas finalidades no plantean grandes novedades con respecto de las vigentes en la práctica escolar. Seguramente se encontrarán otras, se presentarán matices y/o se ocultaran algunas de ellas en el día a día de las escuelas, pero en términos generales se persiguen estas finalidades, sin que estas estuviesen escritas ni claramente definidas. En este sentido se puede reconocer que el diseño curricular recogió un sentir y accionar común en las comunidades educativas, no hizo más que plasmar en forma escrita lo que ya ocurre.

Para lograr aquellas finalidades en torno a las aptitudes de los egresados se propone organizar la experiencia educativa, "mediante un conjunto de experiencias planificadas para la enseñanza sobre una base de definiciones comunes para todos los alumnos y las alumnas" (Ministerio de Educación. GCBA, 2014). Se detallan a continuación, lo normado en el diseño curricular.

Componentes de la experiencia educativa: diversidad de contextos y eventos, horarios extendidos, aprendizajes fuera de la escuela, inclusión de nuevos espacios institucionales para el trabajo pedagógico y nuevos formatos para la enseñanza (seminarios, talleres, pasantías, proyectos de relación con la comunidad).

Estrategias diversificadas de enseñanza: resolución de problemas, análisis de casos, simulaciones, trabajo por proyectos, exposición y discusión, debates y prácticas.

Acompañamiento y orientación de los alumnos: sostenimiento y extensión de los espacios de tutoría.

Evaluación de los aprendizajes en sus funciones formativa, formadora y sumativa. Se atenderá tanto a los procesos como a los resultados en vistas al diseño de propuestas basados en la compresión y mejora de los procesos de aprendizaje de los alumnos.

Oportunidades para un desarrollo intelectual, afectivo, moral, psicofísico, motor y estético.

Promoción de un mayor compromiso de los estudiantes con el aprendizaje, el estudio y el acceso al conocimiento en la escuela y fuera de ella.

Formación general y común centrada en la enseñanza de capacidades y conocimientos propios de Lengua y Literatura, Matemática, Historia, Geografía, Economía, Artes, Ciencia, Tecnología, Ciudadanía, Lenguas Extranjeras, Educación Física.

Contenidos transversales: diversidad cultural, desarrollo sustentable, educación digital y medios, educación sexual integral, formación para la ciudadanía, creatividad y pensamiento crítico, habilidades para el siglo XXI, capacidades emprendedoras.

En este punto también el curriculum recoge la práctica habitual en las escuelas, los componentes de la experiencia educativa no revisten novedad alguna, tampoco las estrategias de enseñanza ni la evaluación. Una novedad es la extensión de los espacios de tutorías que se incorporan al horario regular, creando un cargo dentro de las escuelas, pero por fuera de las plantas operativas funcionales (POF). El tutor tendrá un tiempo y un espacio definido en el horario escolar, de esta forma se institucionaliza una práctica muy extendida en las escuelas, sin embargo, los cargos son a término, lo que significa que los tutores terminan su tarea con el ciclo lectivo.

Se entiende que las continuidades verificadas en cuanto a la organización de la experiencia educativa se deben a que en la NES se mantiene el mismo dispositivo escolar, de modo que resulta relevante analizarlo en profundidad.

El dispositivo escolar en la NES

Se concibe al dispositivo escolar como el articulador de tres dimensiones la enseñanza, la dotación de recursos y los puestos de trabajo docente, en otras palabras, el "dispositivo escolar de la escuela media se conforma por la concurrencia de tres elementos: el plan de estudios, el horario escolar y la sección o división" (Feldman, 2009). De esta forma la experiencia educativa en cualquier escuela secundaria se describe en segmentos discretos de tiempo, las horas catedra, separadas por breves lapsos, el recreo. Durante las horas catedra los distintos agrupamientos administrativos de alumnos (3° 4ta, 2° 1ra) se ubican en espacios diferenciados para recibir la enseñanza de un profesor de una materia (Feldman, 2009).

La incidencia de este dispositivo, naturalizado en gran parte de la comunidad educativa, permitió desarrollar las tareas escolares desde la creación del nivel medio en la Ciudad de Buenos Aires, los edificios fueron concebidos y preparados para dicho dispositivo, La distribución espacial y los tiempos escolares están organizados bajo esta forma y se presentan homogéneos para todos los alumnos y docentes de la institución, lo cual refleja la profunda y arraigada rigidez institucional. Modificar estas experiencias educativas, significa variar los dispositivos escolares, flexibilizarlos, de modo de operar cambios en la currícula que sean efectivos. Tanto la normativa nacional como las disposiciones del CFE, plantean la posibilidad de actuar no solo a nivel jurisdiccional sino también institucional.

En este sentido y siguiendo las propuestas de Feldman, las variaciones en los límites del dispositivo escolar, la actuación en el margen, puede posibilitar la ampliación de la **experiencia escolar**. Sin embargo, una nueva experiencia escolar requiere de cambios en la construcción del estudiante, así como las tradiciones, costumbres vuelven rígida a la escuela, en tanto institución, también afectan a la construcción de los estudiantes, las familias y la sociedad. Es deseable que todo cambio en el dispositivo escolar se realice en forma progresiva y consensuada con la comunidad educativa dado que se requiere un aumento en los márgenes de participación, autonomía y responsabilidad de los alumnos, padres y docentes. Se debe construir al estudiante en simultaneo a la implementación de cambios en ese nuevo dispositivo, de modo que se desarrollen y apropie las

herramientas necesarias para aprender sean capaces de trazar los cursos de acción y utilizar los medios necesarios para aumentar sus conocimientos y sus capacidades, se conviertan en estudiantes. (Feldman, 2009).

Se identifican 4 aspectos donde implementar variaciones en los dispositivos escolares, algunas acciones son retomadas del trabajo de Feldman y otras son propias.

Flexibilizar la correspondencia punto a punto entre curriculum y secciones.

La idea general es romper todo agrupamiento de alumnos por año y sección, de forma que los estudiantes puedan optar por las materias a cursar de forma libre, respetando las correlatividades y algún mínimo de materia por año, de modo de mantener su condición de alumno regular. De esta forma, el dispositivo se parecerá más al sistema universitario y menos al nivel primario. Sin dudas resulta perturbador pensar en adolescentes "sueltos", dentro de un establecimiento, sin control de presentimos por jornada escolar, sino por materia u hora catedra.

Sin forzar tanto y en términos lograr progresividad, la posibilidad de ofrecer materias afines en los mismos horarios y permitir que los alumnos opten por una entre dos, de modo que las secciones o cursos se reagrupen según sus preferencias, es un suceso para la escuela media. En este sentido hay algunas experiencias donde se ofrecen niveles para una misma materia, donde los alumnos se reagrupan de acuerdo a sus capacidades.

Otra opción interesante, que funciona en algunos establecimientos, es la cuatrimestralización de algunas materias, de modo que el estudiante arma su propio recorrido de materias, cursando un número menor de materias en forma simultánea lo que permite que concentre el esfuerzo.

Por último, la modificación en el sistema de correlatividades reemplazando el actual «año a año», por un sistema de asignaturas, de forma que los alumnos no repitan el año escolar y por tanto recursar materias y contenidos ya aprendidos y acreditados.

Flexibilizar la adscripción de un alumno a un grupo definido por la división durante todas las actividades escolares.

En línea con el rompimiento de la agrupación escolar, se deben modificar las pautas de asistencia de modo que se computen por clase y no por jornada escolar. Sin dudas aquí caben

reflexiones en torno a la responsabilidad de los estudiantes, la escuela en tanto lugar de cuidados (responsabilidad civil), las familias y un sinfín de aristas. Seguramente es uno de los cambios más perturbadores, provocativos y conflictivos, que requieren gran responsabilidad, autonomía y criterio por parte de los alumnos, pero que puede ayudar a pensar la escolaridad desde los derechos de los adolescentes y jóvenes, en tanto portadores de derechos y obligaciones. Un sistema mixto de control de asistencia, donde se computen las faltas por jornada escolar y hora de clase pude ser una solución para los primeros años (ciclo básico) y una buena forma de transición para los cursos superiores (ciclo orientado), donde también se pueden pensar trayectos escolares por proyectos de integración de forma de incorporar el trabajo autónomo.

c) Flexibilizar los horarios escolares.

En este punto se piensa en romper los tiempos escolares tal como se los conoce, modificar los horarios mosaicos, para que se transformen en un instrumento pedagógico y de organización de la tarea docente y deje de ser una distribución administrativa de cargos. Sin lugar a dudas esto impacta de lleno en los puestos de trabajo, y requiere docentes con mayor concentración horaria en los establecimientos escolares. Es difícil pensar en romper el horario mosaico cuando los puestos de trabajo son por horas cátedras en cursos y materias determinadas, es decir, el "profesor Tanto tiene tantas horas de Historia en tal curso y tantas otras horas en tal otro curso". Se deben modificar la forma de contratar a los docentes y los puestos de trabajos ofrecidos, en este sentido la propuesta de «profesor por cargo» en el ámbito de la CABA puede ser una buena manera a condición de que se extienda y se profundice. También es necesario garantizar la estabilidad de los cargos, a partir de concursos de titularización. Lo ideal será contar, en las escuelas, con un plantel de profesores por áreas, que puedan ofrecer las asignaturas escolares en horarios que tengan sentido pedagógico y didáctico, por ejemplo, agrupar horas de ciencias sociales en 2 días por semana, de forma de contar con el tiempo necesario para profundizar en el aula en temáticas complejas, realizar estudios de casos o trabajar contenidos en forma interdisciplinaria, entre otras opciones. También la propuesta de unificar los horarios de profesores de una misma materia en diferentes cursos de forma tal de ofrecer a los alumnos alternativas de enfoques o tratamientos de la asignatura para el cursado. Ampliar los derechos de los estudiantes suele ser problemático en el ámbito escolar, pero sumamente necesario y si desea construir egresados con capacidad de discernir, ejercer ciudadanía, expresar opiniones y juicios de valor.

Ajustar los dispositivos de enseñanza.

Por último, las modificaciones en las prácticas docentes, pueden ser las más difíciles de aceptar, pero también las más posibles de cambiar, al menos en nuestras propias prácticas, dejar de transmitir información, tal enciclopedia y comenzar a centrarse en los aspectos comprensivos, productivos y problemáticos de la asignatura. En este sentido no solo alcanza con la voluntad del docente sino también con sus propios conocimientos, capacidades y habilidades adquiridas en su formación profesional. Hace falta sin lugar a dudas un plan de capacitación docente, encarado a partir de las necesidades y problemáticas docentes, realizado por docentes en ejercicio y para docentes en ejercicio, no sirven los cursos pensados desde afuera, por profesionales que no ejercen en las escuelas y que pierden sentido de contextualizar las prácticas.

En cierto sentido la posibilidad de relegar el grado de especialización de los docentes en pos de abarcar temas afines y participar de proyectos y talleres. Es disruptivo pensar en restar especialización en la formación del docente, para ganar en integración por área de modo de concentrarse más en las capacidades y habilidades a desarrollar por los estudiantes y menos en los conocimientos específicos. Quizás resulte más apropiado desarrollar la capacidad de «aprender a aprender» que transmitir información enciclopedista para ser memorizada. Es sin dudas necesario, «poner el caballo delante del carro», para lograr aprendizajes complejos los estudiantes requieren ciertas herramientas que se deben construir dentro de la escuela, no fuera de ella, los alumnos no vienen ni vendrán con todas las capacidades, habilidades y conocimientos que se precisan para comprender complejas teorías, por tanto, lo urgente es dotarlos de los mismos en el trayecto de formación de la escuela media. Los dispositivos y prácticas de enseñanza deben considerar a los alumnos reales que cursan en las escuelas concretas con sus conocimientos, capacidades y habilidades sin idealizarlos ni subestimarlos, la precisión y justeza en el diagnostico posibilitará el mejor recorrido posible, sin que ello sea el trabajo de un solo docente, ni mucho menos en forma solitaria como en ocasiones se realiza, aquí es donde el fortalecimiento del trabajo conjunto entre docentes cobra sentido y significado para potenciar los aprendizajes de los alumnos.

Hay que preguntarse cuál es el sentido pedagógico de enseñar cierta teoría, (la teoría de la relatividad) a alumnos que no cuentan con las capacidades, habilidades o conocimientos necesarios para comprenderlas en su profundidad y riqueza (deficiencia en lectoescritura, adición, producto o proporcionalidad). Es posible pensar en lograr gradualidad y progresividad en el desarrollo de los contenidos como forma de potenciarlos, si se quiere utilizar una metáfora, la construcción del edificio requiere cimientos sólidos, mientras más alto la edificación más fuerte deben ser los

cimientos. Los arboles más altos son los que tienen las raíces más profundas, hondas y consistentes, algo similar debe pasar con los aprendizajes de los alumnos y los dispositivos y prácticas de enseñanza deben ir en ese sentido, porque el recorrido de los alumnos no termina en la escuela media, continua, dentro o fuera del sistema educativo, las teorías cambian, pero si cuenta con las capacidades y habilidades necesarias podrá comprender esas nuevas teorías.

¿Cómo recoge estas flexibilizaciones la NES?

Se observa una correspondencia entre estas propuestas y la NES en lo que concierne a:

Las posibilidades de elección de materias por parte de la escuela llamados **Espacio de Definición Institucional** (EDI) como instancias donde proponer talleres, seminarios y proyectos, donde se trabajen diferentes áreas de conocimiento en forma integrada con varios docentes afectados.

Posibilidad de **extensión horaria** para alumnos y docentes participando de proyectos con distintos propósitos tanto de apoyo escolar, previas por parciales que buscan compensar aprendizajes como propuestas socio comunitarias que se pueden realizar a partir de "convenios con instituciones u organismos que los dicten en sus sedes, o bien ofrecerse en la propia escuela"

La implementación de "**Profesor por cargo**" posibilita, de manera incipiente por el momento, la unificación de horarios de diferentes docentes y brinda herramientas para la organizar la tarea docente a partir de la concentración horaria en menos escuelas y la posibilidad de disponer de horas extra clases para preparar proyectos.

Se proponen **nuevas prácticas docentes** que se centren en la "resolución de problemas, análisis de casos, simulaciones, trabajo por proyectos, exposición y discusión, debates y prácticas", lo cual requiere nuevos formatos para la enseñanza (seminarios, talleres, pasantías, proyectos de relación con la comunidad.

Sin embargo, el dispositivo escolar de la NES no ha cambiado lo suficiente para aprovechar toda la potencialidad para modificar la experiencia escolar de estudiantes. Se considera posible profundizar los cambios en el dispositivo escolar, por ejemplo, a partir de las propuestas realizadas por el CFE, en torno a la cuatrimestralización de las asignaturas, "posibilidad de que el alumno opte (sea a nivel de disciplinas equivalentes del plan de estudios o de un recorrido posible, entre otros a elegir dentro de una disciplina o espacio curricular)". También se considera positivo las propuestas

de modificar las pautas de asistencia y el sistema de correlatividades de forma tal de que los alumnos aumenten en forma progresiva su autonomía y responsabilidad. Por otro lado, se propone profundizar la concentración horaria de los docentes ampliando las horas dedicadas a planificar, corregir y compartir las experiencias con otros docentes, el actual esquema de profesor por cargo es insuficiente dado que su aplicación no cubre a 6 años de ser implementado una cantidad significativa de horas.

El problema de la inclusión: selección y desigualdad.

Desde la sanción de la LNE, en 2006, quedo establecida la obligatoriedad en cuanto a la escolarización por parte de los padres hasta los 18 años, es decir, se deben cumplir 13 años, como mínimo, dentro de los establecimientos educativos formales. La expansión del derecho a la educación es sin lugar a dudas un logro para todos los niños y adolescentes que expande las tasas de cobertura a cifras muy elevadas a nivel nacional. En el caso particular de la CABA ya contaba con tasas de escolarización en la escuela secundaria en permanente aumento desde hace varias décadas, para el año 2001 cerca del 90% de los adolescentes en edad escolar concurrían al secundario[1].

Esta expansión cuantitativa del nivel medio se confronta, al menos en el imaginario de parte de la comunidad educativa, con una baja en la «calidad educativa» que se manifiesta en aprendizajes empobrecidos, alta proporción de repitentes, abandonos, sobreedad y bajas tasas de promoción y titulación. Sin dudas existen conflictos o malestares sociales en torno a las funciones asignadas a la escuela media. La pregunta que se intenta responder en este apartado es en qué medida la NES puede ayudar, o no, a resolver el malestar social en torno a la escuela media, principalmente cómo el problema de la inclusión educativa se tensiona con el carácter selectivo del nivel medio, propio de la conformación histórica del sistema educativo. En tanto, la inclusión educativa como la selección, tienen una relación estrecha con la desigualdad social y las posibilidades de movilidad social asociadas en el imaginario colectivo a funciones que cumple la escuela secundaria.

Las funciones educativas no devienen de propósitos atemporales, las demandas de una sociedad sobre las instituciones educativas son la expresión articulada de ciertos propósitos sociales en respuesta a la configuración real de una sociedad y en este sentido manifiesta el modo que definen sus problemas principales y a las vías o caminos elegidos para superarlos. (Feldman, 2005), Estas funciones cursan una crisis de proporciones en la nuestra época, en especial la escuela media,

[1] A partir del año 2002 el nivel medio se incluyó en la educación obligatoria con la sanción de la ley 898 en la CABA.

de este modo que se puede entender la expansión en la obligatoriedad como tensión de 2 polos, de un lado, la urgencia por los profundos problemas de marginación social y potencial desintegración social, y del otro lado, la necesidad de legitimar, al menos en el plano de los derechos, la igualdad de oportunidades. De este modo es posible entender la inclusión educativa como un punto en común, compartido, entre quienes piensan a la escuela pública como instrumento de homogeneización de los ciudadanos con aquellos que la entienden como la posibilidad de democratizar las relaciones sociales a partir de la educación. En tanto unos y otros ven a la inclusión educativa como necesaria en la época (no coyuntura) contemporánea, para paliar las urgencias de la marginación social y/o para igualar las oportunidades, según las coyunturas socioeconómicas. Lo cierto es que el estado debe garantizar este derecho de los niños y adolescentes, que se convierte en obligación de sus padres y del propio estado si desea prevenir la desintegración social y legitimarse como equitativo, justo e igualador de oportunidades.

El debate de la inclusión debe entenderse en este contexto en tanto sentidos y significados están en plena disputa, en cierto modo puede afirmarse que la inclusión en tanto acceso está garantizada, ahora bien queda por resolver la retención, la promoción y los aprendizajes que logren una inclusión efectiva, es aquí donde "*el tradicional modelo de enseñanza de la escuela media no es adecuado a las nuevas exigencias de mantenimiento de un número creciente de alumnos en las escuelas y de mayores garantías para su recorrido educativo*" (Feldman, 2005).

En las escuelas, al igual que en la sociedad, opera un principio de selección, que regula los accesos y demarca en simultaneo las exclusiones e las inclusiones. En última instancia la educación, mal que nos pese, funciona también como un mercado, donde se distribuyen, en forma desigual, las credenciales educativas (títulos) y definiendo los niveles de exclusión e inclusión, tolerables y deseables. No podría funcionar otra forma dentro de la sociedad capitalista, no es honesto exigirles a las escuelas que incluyan aquello que está excluido en la sociedad.

Ahora bien, cómo se articula en el nuevo curriculum (NES) de la CABA esta tensión entre selección e inclusión, dadas las desigualdades sociales que imperan, y que es deseable lograr más inclusión educativa, en términos efectivos, se debe pensar en establecer, desde lo curricular, escuelas homogeneizadoras o por el contrario escuelas heterogéneas, en otros términos, la centralización curricular debe ser fuerte y las escuelas tener poco margen de modificar su propuesta o más bien debe existir una centralización laxa que permita mayor grado de autonomía en las propuestas educativas de cada institución.

En la NES se pueden definir algunas tendencias a la homogeneización y otras hacia la diferenciación, por ejemplo, los lineamientos establecidos por el CFE y su implementación en la CABA, muestran una concentración en contenidos básicos y comunes para el ámbito nacional, los denominados **Núcleos de Aprendizaje Prioritarios** (NAP), que se encuentran definidos por área y asignatura y deben guiar los diseños curriculares en todo el territorio nacional. Es sin dudas una tendencia a la homogeneización a nivel curricular, tanto en el ámbito nacional como en la CABA. Por otro lado, como contra tendencia se verifica el aumento de las actividades individualizadas ya sea mediante *proyectos de apoyo escolar*, acreditación de materias fuera de las fechas establecidas (“proyecto de previas por parciales”), en tiempos extra clase. Asimismo, la eliminación de las mesas de examen para los alumnos regulares y su reemplazo por un *periodo de orientación y recuperación* entre diciembre y marzo, como continuación del año escolar para aquellos alumnos que deben rendir contenidos no promocionados durante el ciclo lectivo.

El reordenamiento, unificación y publicación de un Diseño Curricular (2014) en la CABA que reduce la cantidad de títulos ofertados por la Ciudad pasando de los 150 planes actuales a 13 orientaciones para la escuela media [2] a partir de 2014. También es una tendencia a lo homogeneización curricular que se provoca por la implementación de la LNE y la necesidad de homologar los títulos a nivel nacional.

Otra tendencia hacia la diferenciación de las propuestas educativas son el aumento en la participación de “**Centros de Actividades Juveniles**” como forma institucional de inclusión de los jóvenes a partir de “*actividades ligadas al arte, la educación física y deportiva, la recreación, la vida en la naturaleza, la actividad solidaria y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura*” (Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación., 2009). En este punto la propuesta curricular admite la imposibilidad de la escuela, por si sola, de cumplir todas las funciones que la sociedad le demanda, de este modo la idea es diferenciar distintos momentos educativos, las actividades en los centros juveniles giran alrededor de completar la sociabilización, dejando mayores tiempos y espacios a las jornadas escolares como instancias de desarrollo de aprendizajes. En la CABA funcionan los «Club de Jóvenes» que enmarcan estas propuestas nacionales, si bien son espacios optativos y con reducida oferta, en relación a la cantidad de escuelas secundarias, no es menor su impacto en los sectores más excluidos.

[2] No se incluye la educación técnica.

Estas propuestas buscan articular una oferta educativa que, si bien otorga los mismos títulos a nivel nacional, debe atender a diferentes demandas según los sectores sociales a los que pertenezcan las comunidades educativas. Algunas escuelas tendrán mayores presiones a poner el foco en el desarrollo de aprendizajes y la formación de subjetividades, en tanto los miembros de las comunidades educativas no corran riesgo de exclusión social. En cambio, habrá instituciones educativas que tendrán como meta sociabilizar y contener a sus alumnos junto a sus familias. En este sentido, la normativa tanto nacional como la propuesta curricular en la CABA permite a las escuelas adecuar la currícula mediante el "Proyecto Curricular Institucional", el "Proyecto Escuela" junto a otras herramientas como los "Espacios de Definición Institucional" y otros proyectos que se financian mediante fondos tanto nacionales (Plan Mejora) como jurisdiccionales (Plan Fortalecimiento y Programas Socio Educativos) que se definen en forma discrecional en cada establecimiento.

Aparecen aquí algunos riesgos que se problematizan, en primer lugar la tendencia hacia la diferenciación en las funciones de cada escuela de acuerdo al sector social que atienda, no persigue el logro de la inclusión en términos de igualdad de oportunidades sino más bien como forma de prevenir la desintegración social dado que no rompe con el principio selectivo sino que genera un mecanismo institucional para encauzarlo reforzando la segmentación educativa y social sin generar un mecanismo de movilidad social factible, dado que se profundiza y amplía la brecha entre cada segmento. Lo cual refuerza la desigualdad social, dado que las escuelas podrían quedar asociadas a grupos o sectores sociales homogéneos.

Sin restar importancia al logro en cuanto al acceso al nivel medio de niños y adolescentes, que son primera generación en sus familias dentro de este nivel educativo, no se debe desconocer esta tensión que problematiza los anhelos e idealizaciones de una parte de nuestra sociedad. A su vez, una pregunta muy recurrente, invade el debate, ¿es deseable bajar la calidad de los aprendizajes en pos de lograr mayores niveles de inclusión en términos de titulación? En otros términos, un proceso de concentración de contenidos y poca formación para muchos, ¿es realmente un proceso de inclusión educativa?

En resumen, como afirma Feldman (2005), "**el hecho es que homogenizar o diferenciar sigue siendo uno de los interrogantes más complicados de los sistemas educativos actuales para el nivel medio**", no se podrá resolver desde ningún trabajo académico, sino que debe ser tema de debate social y principalmente en las escuelas. Se deja planteada una cuestión más general, que se relaciona con *la función estructural de la escuela en el marco del orden social vigente*, ¿es posible

que se haya encontrado un límite en términos de inclusión y haya comenzado a operar más fuertemente la selección? Si la sociedad capitalista excluye, selecciona, marca desigualdades y tiene graves problemas de distribución, ¿*hasta qué punto o en qué medida la escuela puede romper con estas estructuras duras en términos sociales, económicos y políticos*? ¿Cuánta responsabilidad le cabe a los docentes, padres y alumnos cuando la inclusión no fue posible?

Reflexiones finales

La NES en la CABA presenta más continuidades que cambios, si bien es reciente su aplicación y conviene esperar para efectuar juicios de valor contundentes, más cuando la normativa abre las puertas a posibles cambios en los dispositivos escolares como los detallados en este trabajo.

Uno de los mayores riesgos que identifica Camilloni (2001) se da cuando la innovación queda localizada en un solo punto, al no introducirse modificaciones sustanciales en la estructura general de las relaciones que implican definir y poner en marcha el currículo, este se vuelve muy sencillo diseñar e implementar, pero también fácil de anular y neutralizar, retrotrayendo la situación al currículo anterior. Por lo tanto, se considera que el principal punto débil de esta reforma son las estrategias para lograr un cambio fundamental en la pedagogía del aula, modificar las prácticas de enseñanza de manera de enriquecer y potenciar los aprendizajes.

Ahora bien, no se trata solo de analizar la reforma de la escuela secundaria sino de explorar las posibilidades de cambio real dentro del orden social vigente. Siguiendo a Goodson (2003),

"Si pretendemos que la teoría curricular sea utilidad, debe empezar con estudios que observen las escuelas y la enseñanza. Nuestra teoría debe desarrollarse a partir de una comprensión elaborada del curriculum tal como se lo produce e implementa y de su reproducción a lo largo del tiempo. En síntesis, no necesitamos teorías de prescripciones curriculares sino estudios –y en última instancia teorías- de la producción e implementación curricular".

Se entiende que el problema de la imposibilidad de lograr cambios, principalmente en las prácticas de los docentes y las (re)acciones de los estudiantes se debe a que las soluciones no se construyen en, desde y para "las aulas" con participación de docentes y estudiantes sino desde teorías científicas y racionales en algunos casos o desde la afirmación concreta y particular de "este alumno en esa escuela del distrito tanto".

Así las cosas, en caso de implementar innovaciones en el dispositivo escolar se deberán buscar los mecanismos para compatibilizarlas con los derechos de los docentes, en tanto trabajadores. Las potenciales modificaciones en las condiciones de trabajo, los modos de contratación no deben cambiar para agravar las situaciones laborales de los docentes sino más bien para mejorarlas. También se estima necesaria la participación, con voz y voto, de estudiantes, familias y no docentes en las adecuaciones.

Por otra parte, apremia adecuar los profesorados y las capacitaciones docentes a las nuevas exigencias sociales que recaen sobre las instituciones educativas. Por tanto, para los docentes en ejercicio es obligación del estado, tanto nacional como provinciales, mejorar la calidad y ampliar la oferta en las capacitaciones docentes, con planes articulados, coherentes e integrales, que se realicen en servicio como parte de las tareas propias del docente.

En el Diseño Curricular de la NES en la CABA se plasma un espíritu de época, donde si bien el acceso a la escuela media está garantizado, al menos desde las normas vigentes, no queda asegurada la permanencia, retención, promoción ni los aprendizajes, de los alumnos. En la tensión entre la inclusión y la selección parece que la balanza se inclina hacia la segunda, donde el origen social y económico de los alumnos pesa más que los esfuerzos de las escuelas, los docentes o lo expresado en las leyes.

Sin desvalorizar los avances que implican la obligatoriedad de la escuela media, se deben pensar mecanismos de nuevo tipo que brinden herramientas para una inclusión efectiva. En la búsqueda de estos nuevos dispositivos no se debe olvidar la participación de los estudiantes dado que son los principales implicados en tanto portadores del derecho a la educación. Dejar afuera de estos debates a nuestros alumnos complica el pleno ejercicio de sus derechos.

Bibliografía

Acosta F. (2011) “La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España” UNESCO-IIEP

Camilloni, A. (2001). “Modalidades y proyectos de cambio curricular”. En O.-F. UBA, Aportes para un cambio curricular en Argentina 2001. Buenos Aires.

Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación. (2009). Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria. Anexo Res. 93/09. Buenos Aires.

Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación. (2009). Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria. Anexo Res 84/09. Buenos Aires.

Feldman, D. (2005). Curriculum e inclusión educativa. En M. Krichesky, Adolecentes e inclusión educativa. Buenos Aires.: Ediciones Novedades Educativas. Fundación SES.

Feldman, D. (2009). La innovación escolar en el curriculum. En C. R. (Comp.), Claves para mejorar la escuela secundaria (págs. 63-78). Buenos Aires: Noveduc.

Goodson, I. (2003). Estudio del Curriculum. Casos y métodos. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Ministerio de Educación. GCBA. (2014). Diseño Curricular para la Nueva Escuela Secundaria. Disponible en http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/escuelas/nueva-escuela-secundaria/diseno-curricular

Tiramonti G. y Montes N. Comp. (2009). La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación. Manantial-Flacso. Buenos Aires.

LA CONSTRUCCIÓN DEL FRACASO Y ABANDONO ACADÉMICO EN EL NIVEL SUPERIOR: EL CASO DE LA UNGS DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LOS ESTUDIANTES DEL CAU

Yanina Barisson, Daiana Delgadino, Alejandra López, Marcelo Ochoa[1]

Resumen

El presente trabajo se inscribe en los debates actuales sobre inclusión educativa en la Educación Superior. Fue realizado a partir de entrevistas con estudiantes del Curso de Aprestamiento Universitario en la Universidad Nacional de General Sarmiento durante el primer semestre de 2014.

El objetivo es describir las percepciones de los estudiantes acerca de la pertenencia al ámbito académico y contribuir a complejizar la construcción del fracaso y abandono universitario entendido como el resultado de una interrelación entre condicionantes subjetivos e institucionalización de políticas activas para contrarrestar la desigualdad educativa.

Los primeros análisis parecen sugerir que esta es una universidad que "lo ofrece todo". Ante ello, surge la siguiente duda ¿hasta dónde este acompañamiento institucional es efectivo? ¿Qué otra variable admite el problema de la deserción en el Curso de Aprestamiento Universitario? Esta visión sobre la universidad podría dificultar el reconocimiento de las limitaciones institucionales para combatir la deserción y acentuar la responsabilidad del fracaso estrictamente en los estudiantes.

Intentaremos demostrar que la construcción de una imagen pública de la universidad como garante del derecho a la educación superior de todos, debe repensar sus responsabilidades sobre la construcción del fracaso en los primeros años de la vida universitaria.

Introducción

El presente trabajo tratará sobre los procesos de inclusión/exclusión en el inicio de la vida universitaria. Nuestro objeto de estudio es: *las perspectivas de los estudiantes sobre lo que significa*

[1] Estudiantes avanzados de los profesorados de Matemática y Filosofía de la UNGS.

para ellos pertenecer al ámbito universitario. La pregunta que abre nuestro análisis es la siguiente, ¿Cuáles son las perspectivas que tienen los estudiantes acerca de lo que significa ser parte de la universidad? A partir del planteo de éste problema, nuestros objetivos son: Describir las percepciones de los estudiantes acerca de la pertenencia al ámbito académico y los cambios y permanencias en las expectativas de los estudiantes desde que iniciaron hasta el momento.

Nos resulta de interés comprender cómo juegan las condiciones subjetivas de los estudiantes del CAU en la tarea de permanecer en la universidad y cumplir con los requisitos académicos que le permiten aprobar e ingresar a la carrera. Para definir este tema apelaremos a las representaciones que tienen los estudiantes sobre ser estudiante del CAU, qué sentimientos encuentran a la hora de evaluar su condición de estudiante, si logran utilizar los servicios e instalaciones de la universidad. Buscamos representar de forma cualitativa los imaginarios presentes en el proceso de admisión universitaria.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se caracterizará a los estudiantes del curso. Luego esbozaremos nuestro marco teórico y la justificación del universo. Continuaremos analizando las entrevistas. Por consiguiente, nos centraremos en qué significa pertenecer a la universidad para los estudiantes y qué personaje del circo académico creen representativo. Finalmente, las conclusiones.

Hemos recuperado algunos aportes metodológicos de un trabajo previo realizado por Ana María Ezcurra titulado *Principales dificultades de los alumnos de primer ingreso al Grado*, realizado para la Secretaría Académica de la UNGS, noviembre 2003.

A continuación, presentamos los aspectos que caracterizan a los estudiantes de nuestro universo.

Los estudiantes del curso

En la comisión DDT 02 del Taller de Ciencias que se dicta los sábados de 14 a 18 horas, hay 127 estudiantes inscriptos, pero sólo 61 en condición regular.

Basándonos en el relevamiento de las encuestas realizadas notamos que del total de los estudiantes solo el 24,5% son mujeres mientras que el 75,4% son varones. Clasificamos según tres

rangos de edades: 13,1% tienen entre 18 y 21 años, 62,3% tienen entre 22 y 31 años y 24,5% mayores de 31.

Rango de edad	Mujeres	Varones
18- 21	0	8
22-31	8	30
Mayores de 31	7	8

Luego, encontramos que un 81,9% cursan por primera vez el CAU mientras que el 18,1% lo está recursando. Un 37.7% de los estudiantes tiene experiencia en otra universidad. Si cruzamos estos datos el 27,8% de los que tienen experiencia en otra universidad, están haciendo por primera vez al CAU.

Experiencia en otra universidad

El nivel de estudio de las madres de los estudiantes encuestados arrojó los siguientes porcentajes:

Primaria completa 29.5%

Primaria incompleta 13.1%

Secundaria completa 21.3%

Secundaria incompleta 19.6%

Terciario/universitario completo 8.19%

Terciario/universitario incompleto 8.19%

Si nos referimos al nivel educacional de los padres, encontramos los siguientes datos:

Primaria completa 34.4%

Primaria incompleta 18%

Secundaria completa 19.6%

Secundaria incompleta 8.19%

Terciario/universitario completo 3.27%

Terciario/universitario incompleto 8.19%

Comparando datos se puede decir que el nivel educacional de las madres es mayor al de los padres. Asimismo, observamos que la mayoría hace el CAU por primera vez, de los cuales menos de la mitad ya tiene experiencia en otras universidades, lo cual también nos resulta interesante ya que podemos analizar qué entienden por pertenencia y como lo sienten según sus experiencias.

Marco teórico

La presente investigación se inscribe en los debates sobre la inclusión educativa en el nivel superior universitario ante el paradigma de la educación superior como derecho humano y por lo tanto, como tarea indeclinable del Estado.

Las investigaciones recientes sobre cuestiones universitarias mencionan que éstas se encuentran ante el desafío de la masificación y el de la generación de igualdad e inclusión educativa en la educación superior, en un contexto complejo de condiciones sociales disímiles y de brechas sociales cada vez más identificables. Además, se avizora otro desafío de mayor envergadura relacionado con la posibilidad de expandir la presencia de la Universidad en el territorio, convocar a nuevos públicos y discutir políticamente con la consolidación de una forma de acceso a la educación superior centrada en los canales de la exclusividad (en su sentido de excluyente) que genera el capital cultural y económico de los estudiantes ingresantes (Ezcurra, 2011).

La exclusión social es un fenómeno mundial de nuestros tiempos y como tal afecta a varias esferas institucionales, entre ellas la educativa. La exclusión social encuentra su causa en las desigualdades sociales y estructurales propias de la sociedad, en lo que respecta al ámbito educativo se vuelve necesario asumir esas desigualdades como punto de partida para la política institucional,

antes que combatir lo diverso en las aulas (Parrilla, 2002: 13). En ese marco, la inclusión educativa se plantea como el medio de lucha contra la exclusión social. Se entiende por inclusión educativa un proceso que supera la integración, que supondría una reducción de la política institucional a la generación de espacios físicos para los estudiantes que no cumplen con la cultura dominante que se trasmite en el sistema educativo. Por el contrario, la inclusión educativa supone un proceso por el cual se incrementa la participación de los estudiantes en la cultura y el curriculum institucional y a la vez, un proceso de reducción de la exclusión de los estudiantes (Parilla, 2002: 18). La inclusión educativa no constituye un nuevo enfoque conceptual para comprender la realidad educativa, sino que propone una reorientación para revertir las consecuencias del paradigma de la integración escolar. En ese sentido, está relacionada con las formas en que se vuelve posible garantizar una educación para todos como derecho humano y mediante ello, contribuir a un enriquecimiento social y educativo (Parilla, 2002: 26)

La población estudiantil con la que trabajamos en esta investigación forma parte de comunidades sociales que son entendidas como *vulnerabilizadas*, y no vulnerables. Esta última acepción hace referencia a que la responsabilidad de la vulnerabilidad es inherente a la persona y quizá una cualidad fácilmente naturalizable y reductible a un determinado grupo social, con la correspondiente estigmatización que ello supone; por el contrario, la primera acepción da cuenta de un contexto social que reproduce lógicas socio-económicas que en la práctica generan la vulnerabilidad de las personas, hablamos explícitamente de una población vulnerabilizada por efectos de concentración de la riqueza, de explotación económica, de segregación en la participación política y de desigualdad en el acceso a los bienes culturales. (Terigi, 2011)

Justificación del universo

Para el desarrollo del trabajo definimos el siguiente universo: estudiantes del taller de ciencias del CAU. De allí tomamos como muestra a estudiantes del taller de ciencias del CAU, comisión DTT-02, que lo estén cursando por primera vez.

Para conocer qué piensan antes de ingresar y qué sucede con esos pensamientos en el transcurso de la carrera, hemos elaborado un instrumento: la entrevista, debido a que nos aporta una visión cualitativa y es lo que nos interesa y resulta útil. Además es la técnica utilizada por excelencia en investigaciones de este estilo, ya que es un encuentro, una conversación que nos sirve para recolectar los datos que necesitamos.

Fueron entrevistados 11 estudiantes de manera voluntaria. El criterio de selección consistió en ser estudiantes que estén cursando por primera vez el CAU. La entrevista llevada a cabo tiene la siguiente forma:

7. Decime tu edad y nombre

8. Si me tuvieras que decir qué es la universidad para vos ¿qué me dirías?

9. Seguramente antes de venir a la universidad ya tenías algunas ideas de lo que iba a pasar acá, ¿cómo te imaginabas la universidad antes de venir a inscribirte?

10. Una vez que ya empezaste a cursar, a asistir a tus primeras clases, a comprar el material en la fotocopiadora, a conocer gente, ¿cambió esa primera idea que traías? ¿Qué? ¿Qué cosas siguen igual?

11. Si tuvieras que decirme qué es lo mejor de la universidad para vos, ¿qué me dirías? ¿Por qué?

12. ¿Y al revés? Si tuvieras que decirme qué es lo peor de la universidad para vos, ¿qué me dirías? ¿Por qué?

13. Uno puede pensar la idea de la comodidad en la universidad ¿cómo te sentís vos en la universidad? ¿Te sentís parte?

14. Imaginemos esta situación, te cruzás con una compañero/a del colegio que no ves desde el año pasado y te pregunta qué estás haciendo de tu vida referida a la universidad ¿Qué le contestás?

15. Imaginemos que la universidad es un circo ¿en qué lugar de ese circo, que rol ocuparías vos y qué harías? ¿Por qué?

16. ¿Querés agregar algo más?

17. Muchas gracias por tu tiempo.

En la puesta en marcha de las entrevistas se realizaron algunas variaciones mínimas tendientes a mejorar la comprensión de las preguntas y reformular acorde al entrevistado.

Datos generales de los entrevistados	Hasta 20 años	De 20 a 30 años	Mayores de 30 años
Mujeres	-	**3** (21 /22 / 23)	**1** (35)
Varones	**3** (18/19/20)	**3** (22/25/27)	**1** (52)

Las entrevistas

A continuación, analizaremos las entrevistas realizadas a los estudiantes intentando dar cuenta de sus percepciones respecto a pertenecer al ámbito académico universitario y cómo esas percepciones cambian o permanecen a medida que avanza el Curso de Aprestamiento Universitario (CAU).

Una universidad que lo da todo

En el apartado sobre la universidad, nos hemos encontrado con ciertas percepciones generales que tienden a caracterizar a la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) como un lugar repleto de facilidades académicas, de servicios y de buena predisposición para comprender la situación de los estudiantes que se encuentran realizando el CAU.

Antes de comenzar con las relaciones de las entrevistas es necesario mencionar que abordar este tema implica necesariamente asumir el desafío de enfrentarse a una gran polisemia del término *universidad*. Para algunos estudiantes se trata de un espacio físico, similar a la escuela secundaria u otras instituciones que han conocido previamente; otros entienden que la universidad es un espacio de formación en conocimientos y de crecimiento personal; quienes entienden que para acceder de

otra manera o mejorar la accesibilidad al mercado laboral ahora es necesario tener formación terciaria o superior y finalmente, quienes entienden que la universidad es ese lugar donde uno entra en contacto con una importante diversidad de personas, vivencias, ideas y opiniones ante las cuales hay que desarrollar habilidades propias que en otros lugares no son frecuentes. Desde este gran abanico de posibilidades de entender eso que conocemos como universidad estamos planteando la necesidad de reconstruir las percepciones que se encuentran presente en mayor medida en los relatos de los estudiantes. Desde ya que lo estrictamente llamativo para este trabajo dar cuenta de que todos los estudiantes, que se encuentran en una misma institución educativa, conviven con diversas ideas sobre lo que hacen o deberían hacer allí, en la universidad.

Un lugar similar y distinto

Ante la pregunta de qué es la universidad la mayor parte de los entrevistados tiende a encontrar similitudes con otros niveles educativos o diferencias con otros espacios sociales. Por ejemplo, *"...un lugar de estudio…*", "*...un instituto de enseñanza…*" "*...es un instituto educacional de nivel superior…",* "*...un centro de estudio…*" son las expresiones más utilizadas por los estudiantes para definir lo que para ellos es la universidad. Por otro lado, las diferencias entre la universidad y otros espacios sociales son valoradas y resaltadas ante la posibilidad de debatir y discutir sobre distintos pensamientos.

> Por ejemplo, yo lo comparo con el trabajo, es más difícil hablar de ciertas cosas con gente del trabajo que con gente de acá, lamentablemente. (…) Partiendo ya desde el mismo trabajo, desde, o sea, las dificultades que nosotros tenemos en el trabajo, discutir toda esa problemática. Y acá sí se discute, como que es natural me parece (Entrevista 11).

Universidad, trabajo y ascenso social

La relación entre la educación universitaria y el mundo del trabajo toma al menos dos aspectos en los relatos. O bien, se trata de ir a la universidad para acceder por primera vez a un trabajo calificado y con buena remuneración, o bien, la universidad representa un medio para cambiar la dedicación laboral y trabajar de "lo que te gusta" para aquellas personas que no tuvieron la posibilidad de acceder a fuentes laborales que correspondan con las expectativas personales. Es inevitable leer aquí aquellos mandatos aceptados e instalados en la social respecto a que es posible acceder a un trabajo que resulte gustoso casi exclusivamente por medio de la educación.

> [La Universidad es] donde vas a estudiar para seguir lo que te gusta y poder trabajar después de lo que te gusta (Entrevista 10).

> ...yo tengo 35 años de edad es muy complejo conseguir trabajo (...) Antes era porque no tenía el secundario, lo hice, pero con eso tampoco me alcanza. (...) Casi dos años que no consigo un trabajo que me dé una rentabilidad que a mí me sirva. (…) trabajo de limpieza conseguís, pero no es lo que yo quiero, pero bueno hoy en día trabajo de eso, pero no es algo que me dé a mí la satisfacción como persona (…) no es algo que me guste hacer, no lo elijo, es un trabajo, mucha gente lo hace y lo respeto y me parece perfecto, pero yo creo que puedo hacer algo más y por eso estoy acá (Entrevista 5).

La visión de la universidad como un espacio generador de mejores condiciones sociales para los futuros profesionales ha sido ya cuestionada por la bibliografía educativa, asumiendo que son otros los factores determinantes en la concreción de esas condiciones: "*...la educación ha dejado de significar el pasaporte a la movilidad social ascendente ya que ésta está fuertemente mediatizada por la dinámica del mercado de trabajo y por los procesos de desarrollo. A la salida de la escuela, no esperan puestos disponibles para todos, ni menos aún empleos de calidad. Es más, ciertas investigaciones muestran que el título de nivel secundario no vale para todos por igual: el origen socioeconómico, el nivel educativo del hogar y la calidad del circuito educativo al que concurrieron, parecen ser determinantes en el destino laboral de los egresados*" (Jacinto, 2009). A pesar de que este comentario apunta a la escuela secundaria no parece ser muy distante la realidad actual de las universidades ante la acreditación de conocimientos para la inserción en el mundo del trabajo, un proceso que acuerda con cierta tendencia mercantilizadora de la educación superior en las últimas décadas bajo la lógica de un *mercado global de educación superior* (Ezcurra, 2013)

Precisamente, debemos marcar la continuidad de esos imaginarios que algunos estudiantes refieren sobre la educación universitaria como un medio para "ascender socialmente", materializado en la concreción del título universitario y en el posterior acceso al trabajo.

> …más allá de tener o no un título universitario, o más allá de recibirte o no, estar en la carrera te habilita a tener un mejor trabajo. (...) Es como que te clasifican, según el grado de estudio que tenés en los trabajos, ¿me entendés? Es la única manera de avanzar socialmente (Entrevista 7).

"Te dan muchas facilidades"

Resulta recurrente escuchar en los relatos referencias a las facilidades que da la universidad para hacer el CAU. En término generales, podemos sistematizar las apreciaciones en torno a los servicios, la relación con los docentes y valores como compañerismo y familiaridad.

En torno a los servicios de la universidad encontramos que la mayor cantidad de entrevistados asume que contar con el transporte circular, la fotocopiadora, las computadoras en las bibliotecas, entre otros recursos, contribuye a ampliar las expectativas y a sentirse contenido institucionalmente.

> Lo mejor son las facilidades que le brinda a la gente para poder estudiar. No tenés costo alguno, porque te dan prácticamente todo gratis y las comodidades que te ofrecen con respecto a los cambios de horarios, cambio de comisión. Tenés para elegir no solamente distintas carreras, sino que también podés elegir horarios (Entrevista 8).

> La verdad que eso sí como que amplió mis expectativas. Me encontré con una biblioteca hermosa, las aulas, todo el campo. La verdad que sí, me parece un edificio muy lindo (Entrevista 5).

Martínez sostiene que la lógica de la universidad es distinta a la de la vida cotidiana o a la de la vida académica que han experimentado en los niveles anteriores. Afirma, en su estudio en la Universidad de Comahue, que los estudiantes que ingresan no cuentan con los saberes que les permita incluirse rápidamente en esta nueva institución. En repetidos casos cuando se les pregunta a los estudiantes entrevistados acerca de sus nociones de la universidad- vida universitaria- previas a su ingreso ponen de manifiesto concepciones muy triviales como, por ejemplo, que la dificultad sería superior a la que se presenta en la escuela media o bien, declaran no tenerlas ya que no conocían una universidad y que para ellos es todo nuevo. La misma autora sugiere que esta situación puede explicarse de acuerdo al nivel educativo alcanzado por los padres, relevamos que en nuestra muestra el 11.46% tiene padres que pasaron por el nivel superior.

Los docentes son “buena onda”

Aunque no era un objeto de investigación, el rol de los docentes universitarios a cargo del dictado del CAU emerge como un determinante altamente destacado. En términos generales, se hace mención a la calidad de la relación entre el docente y el estudiante, la comprensión de las situaciones personales. No obstante, en ningún caso se registró una vinculación directa, en el

apartado de cuestiones negativas de la universidad, entre el trabajo docente y la referencia sobre la rapidez con se dictan los contenidos de los talleres del CAU.

> ...los profesores son más buena onda de lo que pensaba (Entrevista 2).

> La verdad que te ayudan muchísimo. Siento que todo el tiempo están incentivándote para que sigas, que no decaigas, te explican todo. (…) Para mí que te dan todo para aprobar. (…) ...el hecho de poder hablar con profesores fuera de clase, y que tengan un lugar para ir a consultar o que te digan sus mails… Nada, me gusta, pensé que iba a ser más complicado." Más adelante el mismo estudiante menciona: "...lo que no me está gustando mucho es que va todo muy rápido. Como que son muchos temas. (…) Entonces es como que, si bien quieren abordar muchos temas, en matemática, por ejemplo, va muy rápido, demasiado. Como que venís una vez, tenés un parcial, la semana que viene tenés otro. El ritmo es más que avanzado (Entrevista 7).

En lo que refiere a las prácticas docentes, Martínez (2011) refiere a las nuevas funciones de la enseñanza en el ingreso universitario. Se define a las tutorías como estrategias de intervención que promueven mejoras en los aprendizajes que requiere un ingresante, en tanto a conocimiento disciplinar como el de habilidades o estrategias cognitivas para operar con los saberes en torno a la vida institucional de manera autónoma. Este último aspecto concerniente a los saberes de la vida institucional, no aparece significativamente en los relatos de los estudiantes entrevistados o bien reconocen explícitamente carecer de estos saberes.

> No, que tiene varias cosas buenas. Por ejemplo, alguna es el apoyo que te dan para algunas materias y eso que yo lo utilicé y está bueno (Entrevista 1).

> Aunque estaría bueno también encontrar algunos grupos que te puedan ayudar a lo que es la organización, la comodidad que tiene, los pros que tiene más que nada (Entrevista 8).

¿Qué significa pertenecer para los estudiantes hoy?

Intentando dar respuesta a este interrogante, ofrecemos esta clasificación, a modo de análisis, en tres categorías para agrupar los relatos que atribuyen significados a la pertenencia: "Estar dentro al cruzar la puerta", "Primera materia, inicia la carrera", "Asumir un compromiso".

Estar adentro al cruzar la puerta

> “Me siento dentro de la universidad por el simple hecho de estar acá (Entrevista 3).
>
> (…) Por ser alumna del CAU te dicen que todavía no sos parte de la universidad. Pero yo, por venir los días que vengo, ocupo un lugar y estoy acá, yo me siento parte de la universidad. (…) formo parte (Entrevista 5).

En este apartado los estudiantes aluden a pertenecer como entrar, encontrar el aula y quedarse. Se relaciona netamente con el espacio físico, con ocupar un lugar físicamente. Con el simple hecho de ir a la universidad y cruzar la puerta para ocupar un lugar físico uno forma parte de la misma. Automáticamente se habilita la pertenencia de una persona. En palabras de Parrilla (2002), esta descripción correspondería más bien a una idea de integración y no de inclusión, como aceptación de la diversidad otorgándoles un rol pasivo.

En definitiva, es válida esta mirada acerca de pertenecer, pero solo se remite a una cuestión física, sin implicación emocional, de responsabilidad, de compromiso, o de vínculo con otras personas. Lo que habría que preguntarse desde esta perspectiva es que, si de pronto ingresa al aula una compañera de clases con su hijo de diez años, lo sienta en una silla y permanece durante toda la clase allí ¿entonces podríamos decir que esa niña pertenece a la universidad? ¿Forma parte de la misma? ¿Existirá algún otro requisito tal vez que describa con mayor profundidad la idea de pertenecer que nos distinga de cualquier otra persona que también pueda entrar? Aquí podemos remitirnos a la idea que tiene Parrilla acerca de la participación, en la cual plantea que el hecho de participar rompe con la mera presencia; es decir, la participación implica tomar un rol activo en la situación relacional.

La carrera inicia con la primera materia

Cuando nos toco entrevistar a los estudiantes, mientras escuchábamos atentamente las respuestas nos imaginábamos a la universidad como un gran campeonato de corredores donde los protagonistas y participes del mismo –los estudiantes- se presentan a la carrera. Ellos forman parte del campeonato porque están frente al público habilitados para correr. ¿Quién los habilita? ¿Qué hace que ellos sean parte o no? La respuesta esta en las siguientes citas

> Todavía en el ingreso. No formando parte porque el CAU es un punto de ingreso, y no es parte de la carrera como para decir yo soy de la universidad. Estoy haciendo el ingreso para la carrera (…) (Entrevista 4).

Yo cuando ingresé me sentía parte pero después... me dijeron hablando de los derechos que tienen por ejemplo los alumnos regulares y bueno los de CAU como que no todavía, hasta que no egresen (...) no.…hasta que no empiecen la carrera no son considerados alumnos regulares que seria formar parte digamos (…) (Entrevista 6).

Aquí trabajamos con aquellos que sienten que la llave para pertenecer es cursar la primera materia de la carrera. Que tal vez no hacen hincapié en las relaciones, los vínculos; sino que se limitan al marco legal. ¿En qué momento se considera a un estudiante como parte de la universidad? Al respecto, en el Estatuto de la Universidad Nacional de General Sarmiento se reconoce dos tipos de estudiantes:

Artículo 95º: La Universidad reconoce como estudiantes a aquellos que se encuentran en algunas de las siguientes categorías:

a. estudiantes universitarios: Son aquellos que han cumplido con los requisitos de inscripción al ciclo lectivo del Primer Ciclo Universitario o Segundo Ciclo Universitario.

b. estudiantes de aprestamiento universitario: Son aquellos que han cumplido con los requisitos de inscripción al CAU.

Más adelante, se explica la relación entre estos dos tipos de estudiantes. Para ser estudiante universitario es necesario tener aprobado el CAU. Por lo que resulta razonable que los estudiantes identifiquen ciertas contradicciones entre lo que ofrece la universidad como facilidades y los otros modos de participación posible que habilita el ser un estudiante universitario según lo plantea el Estatuto.

Y… eso es una contradicción. Por ser alumna del CAU todavía, te dicen todavía no sos parte de la universidad. Pero yo, venir los días que vengo, ocupo un lugar y estoy acá. Yo me siento parte de la universidad. Mi sensación es que soy una alumna de acá de la universidad, que formo parte. Pero por ahí te encontrás con esos que dicen todavía no sos parte porque no estas en una carrera cursándola. Creo que es la única contradicción (Entrevista 5).

Algo que pasó el otro día, viste con esto de las elecciones, bueno... entraron un grupo de alumnos y dicen: “¿Qué nivel están acá? ¿El CAU? Entonces, no”. Y eso me molestó un poco… me sentí como discriminado... bah...no estuvo bien. Porque podría haber dicho nosotros preguntamos esto, cuando ustedes accedan a la carrera… podrían haber explicado. Pero no, directamente así fue, así como le digo (Entrevista 6).

Para los estudiantes del CAU este momento representa una prueba de aptitud para acceder a la carrera, quienes están en esta situación, están en un limbo, ni afuera ni adentro, asumen que están a prueba en un proceso de selección. Lograr pasar esa prueba implicaría directamente la pertenencia.

> Yo, estoy en el CAU todavía, me siento afuera, la realidad es esa, me siento afuera. Porque estas como que separado, o sea, la problemática que plantean es que el CAU esta separada de lo que seria, como es que se dice… de la vida universitaria, algo así. Y es como que te sentís un poco, no se si relegado, pero a un costado (Entrevista 11).

Asumir un compromiso

Aquellos que dieron origen a este encabezado fueron estudiantes que hicieron referencia a sentirse parte como asumir un compromiso con la carrera, en definitiva, un compromiso con ellos mismos para afrontar ese largo camino, sentirse parte como lograr un objetivo a largo plazo y para ello, permanecer en el sistema: "*Me siento parte, a pesar de que estoy en el CAU todavía, yo creo que voy a quedar(...) Estoy estudiando para la carrera de literatura y voy a llegar*" (Entrevista 1).

Esta idea se diferencia de las demás perspectivas en un aspecto notable, pone el foco en el propio estudiante, en el sujeto mismo y no en la institución ¿Qué quiere decir esto? Según el entrevistado sentirse o no parte de la universidad es una decisión propia que toma forma real cuando uno asume el compromiso de cumplir con su principal objetivo académico: recibirse. Vale destacar que esta mirada no es casual. Como bien dice Antelo en su texto sobre el compromiso "En el inglés se usan dos palabras. Engagment y commitment. Ambos términos mantienen la idea de obligación y remiten a cierta idea de implicación emocional. Cuando uno se compromete se involucra. (…) En todos los casos el compromiso supone autoimplicación." (Antelo, 2011, 26 junio).

En definitiva, teniendo en mente los títulos que pudimos distinguir para llevar a cabo el análisis, podemos pensar que la idea de pertenecer no se trata solamente de aceptar lo que la universidad brinda, esto es, de acceder a beneficios porque nos lo dan, de sentirse integrado gracias a los profesores o compañeros, de acceder a información académica porque está exhibida, o que los profesores intenten entablar un buen vínculo con sus alumnos sin importar que es lo que piensan o hacen los estudiantes para generar ese vínculo. Y ahí está la clave. ¿Qué es lo que hacemos como estudiantes para pertenecer a la universidad, para ser parte de la misma estemos en el nivel que estemos? La respuesta está dada en la misma reciprocidad de la palabra. Uno forma parte porque la

institución en su conjunto lo recibe en condiciones para que lo sea y porque además está en su propio actuar, en sus decisiones formar parte de la institución.

El circo académico

Bajo la pregunta ¿*qué lugar ocuparían si la universidad fuera un circo*? intentamos identificar el rol que los estudiantes se ven desempeñando en la universidad a través de los actores del circo. Más aun, tratamos de poder inferir sobre su visión acerca de su propia participación en la universidad: pasiva o activa.

Muchos de los entrevistados se definieron como espectadores. Inclusive, algunos no lograron identificarse con ningún personaje. No es de sorprender que esto suceda pues notamos que muchos de los entrevistados que tuvieron esta respuesta fueron los mismos que definieron a la universidad como *un lugar* donde se viene a estudiar sin hacer hincapié en otras cuestiones. Desde la perspectiva de Parrilla, inferimos que ellos tienen una visión integradora de sí mismos. Es decir, se sienten parte porque están en el mismo lugar, pero saben que todavía no tomaron un rol activo. No se sienten participes de la comunidad educativa donde accedieron. Algunos, tal vez, no hayan establecido un vínculo con sus propios compañeros, con sus profesores o con algún otro integrante de la UNGS. Esto también puede ser una justificación de porque toman esa identificación.

Contrariamente, otros respondieron lo siguiente:

> Espectador no, (…) Haciendo quizás las cosas difíciles, digamos acrobacias (…) haciendo ensayos en un laboratorio en relación a lo difícil que es estar haciendo una acrobacia en las alturas, es lo que podría ser. Espectador no porque sería ponerme al margen (Entrevista 6).
>
> Creo que sería una malabarista (…) Porque me toca hacer de todo. Igual le pongo muchísimo empeño. Me cuesta venir y estar y prestar muchísima atención y no olvidarme nada porque tengo muchísimas obligaciones, tengo hijos, tengo familia entonces eso te ocupa mucho la cabeza. Vos tenés que venir como con la cabeza en blanco, prestar atención y no olvidarte los detalles que te dicen los profesores para cumplir con los trabajos que por ahí sin querer se te olvida y ahí estas en problemas. Claro sí, creo que soy una malabarista muy buena (Entrevista 5).
>
> Como un ayudante. (…) Como espectador no me vería, porque si no, no estaría acá. Quiero integrarme y hacer algo (Entrevista 3).

Aquí vemos claramente que no se sienten "al margen" sino que se sienten "parte" de la misma porque asumen un compromiso mayor con la universidad. Toman algún grado de participación: "*Como el público, haciendo fila para sacar la entrada. (...) Por ser el curso de ingreso. Estoy como por entrar*" (Entrevista 4).

Muchas de las respuestas de las entrevistas hacen énfasis en que aún no sienten que son parte de la universidad. Muchos explican que es porque recién están en el ingreso, que no están en la carrera propiamente dicha, como veíamos en el apartado anterior. Pero notamos que algunos construyen esa idea a partir de cuestiones meramente formales, es decir, no se consideran según el estatuto estudiantes universitarios.

> Yo estoy en el CAU todavía, me siento afuera, la realidad es esa, me siento afuera (…) y porque estas como que separado, o sea, la problemática que plantean es que el CAU está separado de (…) la vida universitaria. Y es como que te sentís un poco, no sé si relegado, pero a un costado (…) (Entrevista 11).

Conclusiones

Hasta aquí hemos intentado ofrecer algunos análisis de las percepciones que se presentan con mayor frecuencia en los relatos de los estudiantes del Curso de Aprestamiento Universitario.

Recuperando el sentido de la problemática planteada respecto de cómo juegan las percepciones de los estudiantes sobre su relación y permanencia en la universidad y esta idea de sentirse parte de ella, las entrevistas parecen sugerir que la UNGS es una universidad que lo ofrece todo. Esto incluye servicios, acompañamiento docente. A partir de esto, asumiendo que la universidad parece sostener una amplia variedad de recursos para lograr la permanencia de los estudiantes, se nos formula la siguiente pregunta: ¿Hasta cuando este acompañamiento institucional es efectivo? Los estudios especializados en política educativa universitaria sugieren que cada vez crecen más los índices de fracaso y la deserción en los ingresos universitarios.

Cuando los estudiantes se refieren a los docentes en calidad de "buena onda", como aquellos que acompañan y atienden inquietudes propias de los estudiantes, parece indudable que su aporte es tracendental para fortalecer la autoestima de los estudiantes en sus tareas académicas.

En futuras investigaciones podrá indagarse acerca de cómo se construye una imagen de lo público determinada para los estudiantes del CAU, en tanto marcan diferencias con otros establecimientos educativos y a la vez remarcan cierta idea de la "facilidad" como inherente a esta universidad.

Creemos que en un contexto donde sobresalen visiones positivas sobre las primeras percepciones de la universidad, es necesario preguntarse con mayor detenimiento por dónde viene el problema de la deserción en el Curso de Aprestamiento Universitario. En otras palabras, hasta qué punto esta visión sobre la universidad que lo entrega todo por sus estudiantes, que reconoce en la diversidad, que intenta hacer de la educación universitaria una educación para todos, no dificulta el reconocimiento de las limitaciones institucionales para combatir la deserción. Mucho más grave aún, ¿no estaría esta situación acentuando la responsabilidad del fracaso universitario estrictamente en los estudiantes?

Podríamos apostar que al leer el título *Entrando al Circo,* uno se imaginaría del lado del espectador, del público que va a ver la función. Y es justamente la idea. La mayoría de los estudiantes entrevistados aludió a este personaje, que va expectante a un lugar que conoce, que sabe lo que sucede allí o en todo caso, alguien alguna vez le comentó, pero, que aún así, tiene ciertas expectativas y busca sorprenderse, es decir, encontrar un buen espectáculo. ¿Pero qué sucede con los malabaristas, acróbatas y ayudantes de escena? Ellos también están entrando, pero desde otra puerta, con otros objetivos, con otro tipo de participación en la función y aunque tienen claro qué es lo que tienen que hacer, el grado de azar del circo hace que la experiencia también tenga el margen de la sorpresa. Todos somos y formamos parte del circo. La cuestión es encontrarse allí ni bien arranca la función.

Bibliografía

Antelo, E. (2014, 26 de junio) El idioma de los docentes. Compromiso [Personal Teacher]. Recuperado de: http://www.revistalatia.com.ar/archives/1233

Ezcurra, A. M. (2003) Principales dificultades de los alumnos de primer ingreso al Grado, Los Polvorines: UNGS, Secretaria Acedémica.

Ezcurra, A. M. (2013) Igualdad en educación superior. Un desafío mundial. Buenos Aires: IEC – CONADU. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Jacinto, C. (2009), Consideraciones sobre estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria. SITEAL, IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires y OEI, disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org

Terigi, F. (2007) Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. Buenos Aires: Fundación Santillana

Martinez, S. (2011), ¿Igualdad de oportunidades? Un desafío de la Enseñanza Superior. Estudiante y mediaciones para la enseñanza. Universidad Nacional del Comahue.

Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J (2007), Metodología de las Ciencias Sociales,

Parrilla, A. (2002) Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva. Revista de educación, núm. 327, p.11-29.

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EL DERECHO A LA INCLUSIÓN DIGITAL: USOS Y APROPIACIONES DOCENTES DE LOS MATERIALES AUDIOVISUALES DE ENCUENTRO EN LAS AULAS DE HISTORIA

Sabrina Buletti[1]

Introducción

América Latina es un sub-continente disímil y heterogéneo en el que es posible observar altos niveles de desigualdad con respecto a cuestiones sociales, económicas como así también educativas. En dicho contexto, durante los últimos años los diversos gobiernos latinoamericanos se plantean algunos desafíos específicos para reducir las desigualdades educativas tanto al interior de cada país como a nivel regional (Lugo- Brito, 2015). Es así que, desde fines de los años `90, América Latina se convirtió en una de las regiones que realizan mayores esfuerzos por democratizar los sistemas educativos y fomentar la inclusión social, a través del desarrollo de una serie de programas destinados a equipar, capacitar e incorporar las TIC en las escuelas, como así también a partir de la creación de portales web destinados a estudiantes y docentes[2]

Puntualmente en Argentina la universalización del acceso a las TIC a través del sistema educativo es un tema de agenda política desde hace más de una década, momento a partir del cual el Estado ha planeado e implementado diversas estrategias, planes y programas que se propusieron como "principios rectores una serie de criterios, que se desprenden de la Ley Federal de Educación: la equidad y la inclusión, la calidad, la formación de la ciudadanía y la innovación" (Consejo Federal de Educación, 2010: 07) como condiciones que garanticen el derecho una educación de calidad. Entre las políticas implementadas por el Estado, podemos citar la creación de portales y materiales multimedia como el Portal educativo del Ministerio de Educación Educ.ar iniciado en 2000 y relanzado en 2003, la puesta en marcha experiencias basadas en laboratorio[3] y programas que contemplan el modelo 1 a 1, es decir una Pc. por estudiante, dentro de los cuáles cabe destacar el Programa Conectar Igual y la creación en el año 2005 del canal Encuentro, señal televisiva del Ministerio de Educación de la Nación y su portal web, que complementan el proyecto educ.ar. De

[1] Ungs.
[2] Según Forrestelo (2014) las experiencias latinoamericanas en este aspecto son heterogéneas y diversas, solo a modo de ejemplo podemos mencionar algunas: Plan Ceibal en Uruguay, Programa Enlaces en Chile, Proyecto Huascaran en Perú, Escuelas Para el Futuro en Guatemala y el Programa Conectar Igualdad en Argentina, etc.
[3] A saber, el Programa Nacional de Mejoramiento de la Enseñanza Media (PRODYMES II), el Plan Social Educativo (PSE), Programa Mejoramiento de la Enseñanza Media (PROMSE), entre muchos otros.

este conjunto de políticas e iniciativas desarrolladas por el Estado, queremos destacar los programas producidos por canal Encuentro relacionados a la Historia[4].

Esta ponencia tiene como finalidad revisar las diversas políticas públicas educativas llevadas a cabo por el Estado en los últimos años con el fin de garantizar la democratización del conocimiento y el derecho a la inclusión digital y a una educación de calidad. Para ello analizaremos la normativa, las propuestas y las finalidades planteadas para dichas políticas en los materiales producidos por el Ministerio de Educación para la capacitación y asesoramiento de los docentes. Por otra parte, este trabajo, pretende centrar la mirada en la forma en que los docentes de Historia incorporan y se apropian en sus clases de los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro.[5]

Sabemos que la normativa y las propuestas oficiales no se reflejan tal cual suscriben en las escuelas y aulas, (Vidal 2007, Rockwell 2009), por ello nos preguntamos ¿De qué modo los profesores de Historia, traducen, incorporan y se apropian de los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro? Y los interrogantes secundarios ¿Por qué los profesores de Historia incorporan en sus clases el uso de las TIC (más precisamente los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro) promovido por estas políticas públicas?, ¿Qué objetivos se proponen los profesores al incorporarlos?, ¿Por qué aquellos docentes que se desempeñan en establecimientos educativos, que no cuentan con el equipamiento tecnológico necesario para utilizar las TIC en las aulas, afirman incorporar de todos modos estos materiales didácticos producidos por canal Encuentro en sus clases de Historia? ¿Qué tácticas despliegan esos profesores para integrar los recursos audiovisuales en sus clases? A fin de responder estos interrogantes analizaremos 12 entrevistas realizadas a profesores de escuelas secundarias de la provincia de Buenos Aires, cruzando la información que podamos extraer de los testimonios con fuentes teóricas a fin de responder la pregunta general que articula este trabajo[6]

Asimismo, este trabajo se propone reconstruir las prácticas docentes en torno a los usos de los materiales audiovisuales de canal Encuentro. Si bien, el concepto de prácticas es posible de

[4] Nos resultan especialmente interesantes los programas producidos por canal Encuentro relacionados a la Historia porque ellos se encuentran en estrecha relación con nuestro tema de tesis, a saber, los usos y apropiaciones que realizan los profesores de Historia de los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro.

[5] La decisión de trabajar con las propuestas audiovisuales que produce canal Encuentro es que se trata de un espacio creado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación cuya finalidad es producir materiales audiovisuales que contribuyan a la equidad en el acceso al conocimiento, ofrecer herramientas innovadoras que faciliten los procesos en enseñanza y aprendizaje y democratizar el conocimiento, entre otros (Ministerio de Educación, 2015).

[6] En esta ponencia trabajamos con 12 entrevistas de un total de 15 entrevistas realizadas en profundidad a docentes de Historia entre Noviembre de 2015 y Agosto de 2016).

comprender de diversas maneras, a nuestros fines podríamos definirlas no solo como acciones, sino como gestos y comportamientos e ideas y discursos (Chartier, citado por Romero, 2012: 129). A esto, es posible sumar los portes de Silvia Finocchio (2012) para quién la práctica docente "remite lógicas de temporalidades múltiples y que acompaña la atención de las urgencias inmediatas, la capitalización de recuerdos y la anticipación de guiones o programas" (Finocchio, 2012: 176). Asimismo, agrega la autora, son prácticas mixturadas que deben ser comprendidas y analizadas en el marco de un proceso histórico.

Entre las prácticas docentes, es menester mencionar las apropiaciones que realizan los docentes de diversos materiales. Al hablar de apropiaciones, lo hacemos a partir de los aportes que ofrece Diana Vidal (2007) al plantear que la apropiación es el modo en que los sujetos se relacionan con el mundo en su materialidad y los usos que les otorgan a los objetos culturales con los cuales conviven.

Por lo dicho, esta ponencia se organizará en tres apartados. En el primero, presentaremos las políticas públicas educativas que tienen como finalidad fomentar la inclusión social a través de la incorporación de las TIC en las escuelas, de programas de equipamiento tecnológico y capacitación docentes, etc. En segundo lugar, a partir de las de entrevistas realizadas a docentes de Historia, indagaremos acerca del modo en que los profesores traducen, incorporan y se apropian en sus clases de los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro. Por último, presentaremos las conclusiones poniendo en diálogo las políticas públicas educativas que se proponen garantizar el derecho a la educación a través de promover el uso de las TIC (sobre todo de los materiales audiovisuales de divulgación histórica producidos por canal Encuentro en las clases de Historia) con el modo en que los docentes de esa asignatura las usan y se apropian de ellas.

Políticas públicas educativas para la inclusión digital en las aulas.

Antes de avanzar en el análisis de las políticas públicas, consideramos pertinente definir de qué hablamos cuando mencionamos a estas y al Estado. Si bien ambos conceptos fueron definidos de diversas maneras, hemos seleccionado las dos definiciones que a nuestros fines nos parecen más propicias.

Diversos autores entienden a las políticas públicas como acción o inacción, por parte de un gobierno ante un determinado problema o una demanda (Zeler 2007). Por lo tanto, podemos decir

que las políticas públicas no son el resultado de los intereses de un determinado grupo social, sino consecuencia de decisiones tomadas por diversos actores entre los que se encuentra el Estado.

En relación al Estado, Carolina Biernat y Karina Ramaciotti (2012), plantean que el mismo:

> Es un ámbito atravesado por una gran diversidad de intereses puestos en juego por los distintos actores sociales que luchan por su fracción de poder. Es decir, el Estado se presenta como una esfera en la cual las fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus conveniencias, y guardan en su interior un juego contradictorio de interéses que pueden generar relaciones conflictivas con otros actores de la sociedad civil y también con otras áreas administrativas (Biernat y Ramaciotti, 2012: 10).

Asimismo, las autoras sostienen que, desde los últimos años, el Estado ha ampliado su intervención en cuestiones sociales a partir del reconocimiento de las demandas de desigualdad educativa y de las debilidades en el acceso y conectividad de amplios sectores de la población (Biernat y Ramaciotti, 2012). A partir de este diagnóstico, se han implementado diversos mecanismos para incorporar las tecnologías digitales en las aulas con el fin de mejorar la calidad educativa, reducir la brecha tecnológica y brindar mayores oportunidades sociales y laborales (Forrestello, 2014). La inclusión de las "Tecnologías de la Información y la Comunicación en el sistema educativo es el resultado del reconocimiento de la nueva ecología educativa, en la que habitan nuestros niños y adolescentes con relativa independencia de los sectores sociales a los que pertenecen" (Soletic, 2014:11)

Asimismo, la importancia de una escuela que fomente la integración de las TIC queda explicitada en la Ley Nacional de Educación sancionada en 2006, al plantearse en el artículo 7 que el "Estado debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información y el conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social" [7](Ministerio de Educación, 2006: 1). Además, el artículo 100 atiende a la inclusión de las TIC. Así en dicho artículo se menciona que

> El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la

[7] Para mayor información acerca de las garantías que debe brindar el Estado en relación a la educación, consultar la Ley Nacional de Educación, artículo 8. Disponible en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

> información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente ley[8] (Ley Nacional de educación, 2006: 21).

Estas propuestas planteadas en la normativa se vinculan con los avances tecnológicos de los últimos años y la masificación del acceso a las tecnologías y culturas digitales (Cabello, 2008). Además, la inclusión de las TIC en el sistema educativo amplió las posibilidades de los docentes y de los estudiantes de acercarse a recursos y materiales valiosos para enseñar y aprender Historia disponibles en Internet (Andrade, 2014).

Por otra parte, a fin de garantizar una educación de calidad y las prácticas pedagógicas a través de incorporación significativa delas TIC en las aulas, el Estado además de responsabilizarse por el equipamiento de las instituciones, centró sus políticas en el rol de los docentes, en la planificación y en diseño de estrategias de acompañamiento de los profesores como así también en el desarrollo de producciones audiovisuales a través de las cuáles los docentes puedan incorporar las TIC. En el marco de la implementación de estas políticas educativas, se han realizado programas, capacitaciones y orientaciones técnico- didácticas destinadas a la ampliación de la formación docente.

De acuerdo con esta idea, cabe destacar una colección de manuales creadas por el Ministerio de Educación, llamada *"Serie estrategias en el aula para el 1 a 1"*[9], para trabajar con el Programa Conectar Igualdad. La finalidad de estos materiales, afirma Cecilia Sagol, es:

> Acercarles a los docentes e instituciones que reciben equipamiento 1:1 reflexiones, conceptos e ideas para acompañar la progresiva apropiación de esta herramienta y su uso para mejorar prácticas áulicas habituales y explorar otras nuevas. El objetivo es optimizar la calidad educativa y formar a los jóvenes de las escuelas secundarias para el mundo que las TIC han contribuido a crear (Sagol, 2011: 10).

Asimismo, el Ministerio de Educación produjo otra colección de manuales llamada "*Serie para la enseñanza en el modelo 1 a 1*", en la que se incluyen manuales orientadores para los docentes de acuerdo al área en la que se desempeñen. Puntualmente, para la enseñanza de la Historia con TIC, se creó el manual *"Historia*". El objetivo de dicho manual es brindarles a los docentes ejemplos de secuencias didácticas extraídas del portal Educ.ar, ofrecerles modelos de

---

[8] Para mayor información acerca de las garantías que debe brindar el Estado para promover la igualdad educativa, consultar la Ley Nacional de Educación, artículos 79 y 80. Disponible en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

[9] Esta colección, contiene títulos tales como "El modelo 1 a 1. Notas para comenzar", "Gestión de cursos virtuales", "Mapas conceptuales digitales" y "Trabajo colaborativo".

actividades para diversos temas, incorporando variedades de fuentes tales como: imágenes, videos, documentos, páginas web, etc. (Martín, 2011). Focalizando en la enseñanza de las Ciencias Sociales, el Ministerio diseñó un manual denominado "*Ciencias Sociales y TIC. Orientaciones para la enseñanza"* en el que se invita al docente a pensar propuestas de enseñanza incorporando las TIC con el fin de enriquecer y transformar la enseñanza. También en este libro se incorporan unas propuestas didácticas orientadoras para los docentes.

Por su parte, Canal Encuentro también presenta una variedad de documentales relacionados a diversos problemas históricos en su mayoría de Argentina[10]. Para complementar el trabajo con recursos audiovisuales, el portal web ofrece una sección llamada "Encuentro en el aula" en la que se brinda una serie de:

> Guías didácticas para docentes que proponen acercamientos para explicar y ejemplificar contenidos en las aulas con la ayuda del material audiovisual del canal. Por otro lado, en conjunto con el portal educativo educ.ar, ofrece un curso virtual de formación docente que brinda ideas y pautas para usar las series del canal como recurso en el aula (Ministerio de Educación, 2015: 24).

Usos y apropiaciones docentes

¿Por qué los profesores de Historia incorporan en sus clases los materiales audiovisuales producidos en el marco de estas políticas públicas?

Las entrevistas realizadas a los profesores comenzaban preguntando acerca de cuáles eran las producciones relacionadas a la enseñanza de la Historia que utilizaban en sus clases. Si bien las respuestas fueron variadas dependiendo del año en el que trabajaba cada docente, los programas más destacados en orden de mención fueron: *Historia de un País, Revoluciones, Presidentes Argentinos, Proyectos de Nación, Horizontes: Ciencias Sociales, Geografías, el Asombroso Mundo de Zamba, Años decisivos, entre otros.*

A partir de los aportes de los docentes, continuamos preguntando acerca de los motivos por los que ellos decidían trabajar con estos materiales, para así conocer las potencialidades y fortalezas que observan en estos recursos audiovisuales. Las respuestas dadas por los docentes no enfatizan en una solo causa, sino que se pueden observar diversos argumentos. Algunos sostienen que eligen

[10] Historia de un País, Años decisivos, Presentes argentinos, Pensar Malvinas, por mencionar solo algunos.

trabajar con estos materiales por el nivel historiográfico que presentan estos materiales, así lo explica una colega:

> Laura: En el de Proyectos de Nación me gusta que hay historiadores que hablan, que explican y en Presidentes Argentinos e Historia de un país me gustan los videos de épocas, las imágenes y portadas de diarios que presentan también. La estética que tienen esos videos (11 de noviembre de 2015).

Así, la docente remarca la relevancia que tiene para ella que sus estudiantes a partir de estos recursos puedan conocer y relacionarse con los materiales historiográficos utilizados por los investigadores.

Por otra parte, los docentes destacan como potencialidades de estos recursos el tiempo de duración de estos productos y que resultan atractivos y estimulantes para el trabajo con adolescentes.

> Marta: Trabajo con esos porque por un lado salen del tipo de documental aburrido que yo vi en el secundario y que duran tres horas. Son bastante cortos y bastantes fáciles para trabajar, más que nada por ahí para lo que es el contexto nacional. Salen de lo que es el típico video bajado de la BBC, mal traducido. A mí me sirve la practicidad de que son cortos y algunos bastante contemporáneos y da para debatir (15 de junio de 2016).

Como podemos apreciar, los profesores valoran que estas herramientas tengan una duración acotada, ya que de esta manera se hace mucho más accesible su incorporación a las aulas y al mismo tiempo resulta atrapante para los jóvenes porque les resulta un material amigable por el formato y la estructura que presentan.

Al mismo tiempo los profesores plantean que trabajan con estos materiales porque les brindan a los estudiantes una nueva interpretación sobre el proceso histórico, incorporando una nueva voz a las clases y un nuevo material como es el audiovisual.

> Ana: […] me paso algo loco porque ellos empezaron a meterse en Encuentro y encontraron como bajar ciertas tareas, ciertos materiales que por ahí yo les daba para investigar y terminan llevando sus consultas a ese tipo de páginas y no a Rincón del Vago, por eso también me gustan más esos materiales en línea y no un Cd que yo les pueda llevar, que resulta como algo totalmente ajeno a ellos (21 de abril de 2016).

Aquí es posible observar la preocupación de los docentes no solo de encontrar el material adecuado para explicar determinados temas, sino también su interés en ofrecerles a los estudiantes

un nuevo espacio y una nueva herramienta de estudio que ellos puedan conocer y a la que pueden acceder de manera independiente.

Como podemos observar, las características de estos materiales los convierten en una herramienta potencial para el trabajo con los jóvenes en clases de Historia, ya que no solo resultan atractivos por su estética o tu duración acotada, sino también porque interpela a los estudiantes a partir de los recursos historiográficos que utilizan.

¿Qué objetivos se proponen los profesores al incorporar estos materiales audiovisuales en sus clases?

Para dar cuenta del modo en que los profesores de Historia leen, traducen e incorporan estas propuestas educativas realizadas por canal Encuentro en sus clases, creemos pertinente también indagar acerca de las finalidades que se proponen los docentes al incorporar estas herramientas. En este punto las respuestas ofrecidas por los colegas han sido sumamente disímiles. No obstante, podemos notar cierta coincidencia en mencionar que incorporan estas herramientas para: generar espacios de debate en las clases; para establecer nexos entre es pasado y el presente; para plantear un análisis del recurso de un modo similar a como lo harían con un texto; para ofrecerle a los jóvenes una nueva fuente de información y favorecer la comprensión de procesos, que por su lejanía temporal o por su complejidad, son difíciles de comprender para los adolescentes.

En cuanto a generar espacios de debate, una docente afirma en relación a una actividad en la que trabajo Invasiones Inglesas y Revolución de Mayo:

> Pamela: El tema del 24 de marzo estuvo bárbaro como lo trabajaron. No, no, porque tenían ellos información previa, sumaron con lo que vimos y después se hizo un debate con lo que ellos escucha también de las casas, entonces pudimos confrontar ideas y bueno, la información que aportaban (02 de marzo de 2016).

A través de este testimonio podemos observar cómo la docente, a partir de los conocimientos que ya tenían los jóvenes más lo que pudieron observar en el documental, logró generar un espacio de debate en el que los estudiantes pudieron plantear sus ideas para confrontarlas tanto con lo que se mostraba en el documental como así también con lo que sostenían el resto de sus compañeros.

En relación a establecer vínculos entre el pasado y el presente, una profesora plantea que a partir de visualizar el video ella propone consignas que le permitan a los estudiantes establecer algún tipo de relación con el presente, así lo explica ella:

> Silvia: En general pienso consignas yo, las armo yo en función de lo que vimos, por eso siempre los uso después de que hayamos visto algo sobre el tema. Y son consignas de… tipo de análisis. En general siempre son videos que se pueden relacionar con el contexto actual, em… y son en ese sentido más de interpretación que de descripción de lo que estamos viendo (11 de noviembre de 2015).

A partir de las palabras de Silvia podemos ver que otro de los objetivos de los docentes es ofrecerles a los estudiantes herramientas que no solo les permitan comprender el pasado sino también pensarlo y compararlo con el presente a fin de generar en ellos aprendizajes significativos.

Otros profesores sostienen que proponen actividades para analizar los documentales de manera similar a como lo harían con un texto. Así lo plantea el siguiente testimonio:

> Nadia: Mi idea era ver si funcionaba, en vez de darle material escrito recuperar información desde la fuente audiovisual porque tiene diferentes instancias de información, un anclaje bastante cultural y está bien dividido: primero tiene una mirada política, después una mirada social, luego una mirada económica del período y finalmente una mirada cultural acerca de cómo se vestían, donde se relacionaban, hablan de espacios de sociabilidad. Quería ver que podíamos rescatar de la información transmitida por un recurso distinto, esa era mi intención (24 de junio de 2016).

A partir de la intervención de Nadia, es posible ver como algunos docentes otorgan gran relevancia al trabajo con materiales audiovisuales de un modo similar a como lo hacen con materiales escritos. Asimismo, podemos apreciar que los profesores le otorgan sentido al trabajo con este recurso digital, algo imposible hace unos años atrás.

Por otra parte, algunos docentes afirman que deciden trabajar con estos materiales audiovisuales para ofrecerles a los jóvenes una nueva fuente de información, además del manual con el que trabajan recurrentemente y de su propia voz, como lo afirma el siguiente testimonio:

> Gabriela: Otro objetivo es acercarle otra herramienta, que hay otras formas de aprender. Ver un video o un documental que quizás ellos lo vieron en la tele también es una forma de acercarme a ese tema nuevo, de conocer algo nuevo, de aprender algo nuevo. Me gusta que no crean que tengo la última palabra, que hay otras palabras además de la de la profe. Esta la palabra de la profe, la palabra

del manual, la palabra de ese video, que esta la palabra de ellos. Que ellos busquen información, que haya otras voces, no solo la mía, todo el tiempo la mía o principalmente la mía (06 de junio de 2016).

Así, podemos visualizar que para los docentes ofrecerle a sus estudiantes un nueva interpretación de los hechos es un aporte sumamente valioso para la formación de los jóvenes porque no solo los ayuda a comprender un proceso histórico sino que los nutre de nuevos argumentos y herramientas valiosas para su aprendizaje.

Otros docentes aseveran que trabajan con estos recursos para favorecer la comprensión de procesos que por su lejanía temporal o por su complejidad son difíciles de comprender para los adolescentes, así lo plantea:

> Pía: un documental sobre los Mayas, también lo incorporé como parte complementaria, nosotros en 2do vemos Aztecas, Incas y Mayas. Lo utilicé como para que los chicos puedan comprender, porque yo supongo que hay mucha distancia, al hablar de Mayas de su organización social, política y económica, es como que a veces me parece que el soporte audiovisual lo que hace es construir a través por ejemplo de las pirámides o lo que ha quedado de esa civilización. Es como que reconstruye esa forma de vida, la sociabilidad, entonces emmm, a veces la lectura en el libro es limitada en ese sentido, no. Porque uno lee y no se puede imaginar un mercado, cómo era el mercado Azteca o como podían llegar a ser las pirámides aztecas o el sentido de la construcción de los edificios (10 de junio).

Aquí la colega plantea su preocupación acerca de que los estudiantes comprendan determinados temas que suelen ser difíciles de entender e idearlos. Al mismo tiempo, Pía afirma que a partir de la visualización de imágenes móviles o estáticas los estudiantes pueden observar concretamente hechos o procesos que son complejos de pensar y comprender solo a partir de la lectura o del relato del docente.

¿De qué modo los profesores usan y se apropian de los materiales audiovisuales?

En cuanto al modo en que los profesores utilizan los materiales audiovisuales en sus clases de Historia, podemos mencionar que no hay una única finalidad. Retomando las categorías planteadas por Ana Zavala (2012) podemos decir que lo hacen de un modo informativo, operativo y estratégico.[11]

[11] Si bien estas categorías las empleó la autora para dar cuenta de las formas en que el conocimiento histórico es movilizado por los docentes al momento de dar la clase de Historia, creemos que a los fines de nuestro trabajo, ellas nos son funcionales.

Al hablar de un abordaje "informativo", hacemos referencia al trabajo con los materiales audiovisuales a partir del cual se les solicita a los estudiantes la extracción de información, como podemos observar en el siguiente testimonio: *"Marta: […] Más que nada al principio me gusta dar los videos, para que tengan un panorama de contexto más gráfico. Para el tema de dictadura, por ejemplo, para que tengan ciertas imágenes y conozcan ciertos personajes y después vamos a trabajar con documentos y eso" (15 de junio de 2016).*

Este testimonio, nos permite apreciar que los docentes en determinadas circunstancias proponen actividades en las que los jóvenes deban poner en juego la capacidad de leer u observar para recopilar información que con posteridad les sea útil para analizar y comprender procesos históricos más complejos.

Otros docentes utilizan los documentales de Encuentro de un modo "operativo", es decir, proponiendo actividades en las que los jóvenes deban comparar situaciones, hechos o procesos históricos o comparar problemas del pasado con dificultades del mundo actual:

> Andrea: Por lo general tienen una mirada de multiperspectividad, que les permite a los chicos situarse en diferentes lugares, que es algo que a mí me gusta también hacerlo como especie de juego de roles en clase. Entonces también en una nueva manera de apropiar, que no sea una mera narración de hechos y demás. A ellos eso les permite problematizar y en cierto sentido los videos de Encuentro también les permiten eso, les permite a los chicos repensar el tema (21 de junio de 2016).

A partir del aporte de esta docente, podemos observar como para ella las múltiples miradas y perspectivas con las que trabajan las producciones audiovisuales de canal Encuentro son una herramienta sumamente enriquecedora para que los jóvenes no solo puedan comprender el proceso histórico, sino también problematizarlo y así generar aprendizajes.

También, hay profesores incorporan los materiales audiovisuales de un modo estratégico, es decir, con el fin de fomentar entre sus estudiantes espacios de debates en el que los jóvenes pueden plantear y sostener sus argumentos frente a determinados temas a partir de la visualización de estos documentales, así lo expresa el siguiente testimonio:

> Belén: Ahora con un 4to año que es el que más tengo presente, que terminamos a mitad de año de ver sobre radicalismo lo que planteé es que un grupo vea este Historia de un País y otro grupo vea unos documentales que vienen de Estados Unidos que muestran la misma historia, pero contado de diferente manera. Porque a mí, Historia de un País si bien me gusta, considero que es algo que… que se explica desde la oligarquía, no desde abajo y el de Estados Unidos tiene toda una mirada diferente.

Se empieza a explicar desde el pueblo, qué es para el pueblo el radicalismo y ahí va subiendo hacía el gobierno. Entonces una de las actividades fue esa, comparar. Dividí al grupo en dos, una mitad tenía que mirar con las Conectad Igual Historia de un País, y la otra este documental de Estados Unidos. Y después el debate surgió solo, surgió solo porque decían "bueno no, porque Smith (que es el que hace este documental) platea que…". En realidad lo que plantea Historia de un País sobre los trabajadores de tal cosa es diferente a lo que está planteando este. Bueno, entonces así está la intervención mía de intervenir y dirigir un poco (14 de noviembre de 2015).

A partir de lo planteado por Belén, podemos notar que los espacios de debate son uno de los objetivos más destacado por los docentes, porque manifiestan que en esas oportunidades los jóvenes pueden intervenir sosteniendo sus ideas al mismo tiempo que ponen un juego su capacidad de relacionar hechos y procesos para poder argumentar

Asimismo, algunos docentes han planteado que, a la hora de incorporar estos materiales audiovisuales en sus clases, se deben enfrentar a diversos obstáculos tanto edilicios como materiales. No obstante, estos docentes no desisten de la idea de trabajar con los materiales producidos por canal Encuentro en sus clases y aseveran poner en marcha y desplegar diversas tácticas para superar dichas complicaciones.

¿Qué tácticas despliegan esos profesores para integrar los recursos audiovisuales en sus clases?

Al indagar acerca de las estrategias desplegadas por aquellos docentes que trabajan en establecimientos educativos que no cuentan con el equipamiento tecnológico y espacio físico necesario para utilizar las TIC en las aulas, hemos encontrado diversas respuestas.

Algunos profesores plantean que, ante la escasez de materialidad para trabajar con estas herramientas en las clases, sumado a las dificultades que le implica al docente dedicar diez o más minutos de su clase para trasladar la televisión y el DVD desde la biblioteca al aula además de tener que dejar al curso para ir otra parte de la escuela en busca de este mobiliario, deciden incorporar estos materiales didácticos de manera domiciliaria. Para ello, los docentes crean blogs o páginas de Facebook en las que cuelgan los links para que sus estudiantes los puedan visualizar, como lo podemos observar a continuación.

Paola: Eh, en este momento estoy usando mucho más que en otros momentos porque estoy trabajando con el blog. Entonces, a través del blog, es como que me facilita mucho más el tema de mandarlos a… o sea de compartir el enlace en el blog y que los chicos hagan algún trabajo práctico

> que por ahí no lo vemos en la escuela. Porque el tema fundamental es que en la escuela es muy complicado, eh en estos últimos años la cuestión del uso del televisor y llevar la computadora al aul [12] (27 de mayo de 2016).

Otra docente plantea que en la escuela donde ella trabaja hay red de wifi, pero al ser una escuela muy grande y con muchos estudiantes conectados la red colapsa, moverse con los chicos al aula de informática es complicado porque casi siempre está ocupada y las condiciones de las paredes para proyectar en ellas no son las mejores. Por lo tanto, ella también decide integrar estos materiales de manera domiciliaria, como lo podemos leer en este testimonio:

> Luna: Lo que hago es leemos una o dos hojas del cuadernillo de fotocopias sugerido y ellos van y miran el video en la casa y al otro día trabajamos con preguntas. Ahí es como que entrelazan las dos cosas, lo que leyeron lo ven, porque la lectura queda en lo abstracto y ellos van y vuelcan y ven la lectura en lo concreto, entonces ahí me interesa que hagan ese tipo de relación, y lo retomamos la otra clase (18 de agosto de 2016).

A partir de estos testimonios podemos observar como los profesores a pesar de los obstáculos y dificultades que se les presentan a diario en las diversas instituciones para trabajar con estos materiales ellos no se resignan, sino que piensan y ejecutan modalidades de trabajo alternativas que les permiten incorporar estas herramientas. Esto se debe a la riqueza didáctica de estos recursos para la enseñanza y el aprendizaje de la Historia. Por otra parte, esta posibilidad de incorporar los documentales desde un trabajo domiciliario habla de la versatilidad de estos que permiten tanto el trabajo dentro del aula en presencia y con la guía del docente, como desde la casa de los estudiantes a partir de unas consignas orientadoras que guíen en análisis de los materiales audiovisuales.

Conclusiones

En esta ponencia, nos propusimos demostrar de qué modo los profesores de Historia incorporan, traducen y se apropian de los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro. Al respecto, podemos compartir algunas aproximaciones acerca de la manera en que los docentes se apropian de estos materiales, a saber, de un modo informativo, operativo y estratégico. En otras

[12] Paola propone el trabajo con recursos audiovisuales a través de un blog porque la institución en la que ella trabaja presenta algunas dificultades en relación a trasladar los elementos necesarios para trabajar con las TIC en las aulas, como así también para movilizar a los estudiantes a otros espacios de la escuela en los que puedan ver los audiovisuales.

palabras, proponiéndole a los jóvenes actividades en las que puedan extraer información descriptiva o anecdótica de los documentales; planteando ejercicios en los que los estudiantes puedan comparar procesos y hechos históricos o puedan establecer relaciones entre acontecimientos históricos y temas relevantes de la actualidad o sugiriendo; o fomentando espacios de debate en el que los estudiantes a partir de la información descriptiva que pueden extraer del documental y sus conocimientos pueden plantear sus ideas e intercambiar opiniones y argumentos con sus pares como con el mismo docente, respectivamente.

En cuanto a para qué incorporan los profesores de Historia el uso de las TIC, más precisamente de los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro en sus clases, podemos decir que se debe a diversos motivos. En primer lugar, lo hacen para generar espacios de debate entre sus estudiantes porque consideran que esta actividad es enriquecedora para los jóvenes. A partir de esto, nos proponemos analizar de qué modo los debates son llevados a cabo y desarrollados dentro de las aulas. En segundo lugar, los profesores afirman utilizar esto recursos para que los estudiantes puedan establecer nexos entre el pasado y el presente. Esto nos lleva a pensar e indagar de qué manera los estudiantes establecen vínculos entre el pasado y la actualidad. En tercer lugar, los docentes incorporan los recursos audiovisuales para analizarlos y trabajarlos de un modo similar a como lo harían con un texto. A partir de esta finalidad continuaremos indagando acerca de las características potenciales que presentan estos documentales y del sentido que los otorgan los profesores a trabajar con estos materiales en las aulas. En cuarto lugar, los docentes integran estos materiales audiovisuales en sus clases para ofrecerles a los jóvenes una nueva herramienta de estudio completa y actualizada, para brindarles una voz diferente a la del docente y a la del manual con el que trabajan cotidianamente. A partir de esto, nos proponemos analizar por qué los docentes consideran que estos materiales de estudio complementan sus clases y de qué modo los profesores integran en sus clases estos materiales. Por último, los profesores trabajan en sus clases con estas herramientas audiovisuales para favorecer la comprensión de hechos o procesos históricos que por su lejanía temporal o por su complejidad son difíciles de comprender a partir de la lectura de un texto o de la explicación del docente. Así, a partir de este objetivo, nos surge indagar qué procesos u hechos son mejor comprendido por los estudiantes a partir del trabajo con audiovisuales y por qué a partir del trabajo con estos materiales los estudiantes comprenden mejor determinadas temáticas.

Asimismo, a partir de las entrevistas muchos docentes manifestaron tener diversas dificultades edilicias y materiales que les obstaculizaba poder trabajar con estas herramientas dentro

de las escuelas. Sin embargo, ellos plantean poner en marcha y desplegar estrategias y tácticas que le permitan trabajar con estos recursos. Los docentes mencionaron compartir con sus estudiantes a través de Facebook o un blog el link del documental para que los chicos puedan verlo y trabajarlo desde su casa junto a una guía de consignas orientadoras para el análisis del mismo confeccionada por el profesor. Al mismo tiempo, estos docentes sostienen que retoman de diversas maneras en las clases siguientes el trabajo de los jóvenes: a través de preguntas que les surjan a los estudiantes, a partir de la realización de un trabajo grupal realizado en el aula o de la realización como trabajo final de una línea de tiempo que integre las diversas dimensiones trabajadas en el video.

Para concluir, podemos afirmar que, si bien la normativa plantea y propone la inclusión de las TIC en las aulas como mecanismo para garantizar una educación de calidad y la integración digital en las escuelas, no siempre las condiciones laborales de los docentes permiten el trabajo con las nuevas tecnologías. En diversas oportunidades, los profesores han manifestado la falta de recursos materiales y de espacios para el uso de las TIC dentro de las instituciones, dando cuenta de la distancia que separa a la normativa de lo que finalmente ocurre dentro de las escuelas. No obstante, los profesores entrevistados que mencionaron tener dificultades para trabajar con estos recursos dentro de la escuela, plantearon también desarrollar diversas estrategias que de alguna manera les permita trabajar estos recursos con sus estudiantes. A partir de ellos, podemos mencionar que los docentes incorporan las TIC (puntualmente los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro) en sus clases porque creen que es una herramienta potente y significativa para garantizar una educación de calidad y el derecho a la inclusión digital dentro de las aulas, en un contexto de grandes avances y desarrollo en relación a las producciones digitales y audiovisuales.

Nos queda como futuro desafío seguir pensando las prácticas docentes vinculadas a los usos y apropiaciones que realizan los profesores de Historia sobre los materiales audiovisuales producidos por canal Encuentro, en el marco de estas políticas públicas educativas que tienen como finalidad garantizar el derecho a una educación de calidad y la inclusión digital en las escuelas de Argentina.

Bibliografía

Andrade Gisela (2014) Materiales multimedia para la enseñanza de la Historia, en Ernesta, Zamboni; María de Fátima Sabino Dias e Silvia, Finocchio (comps) *Peabiru Um Caminho, muitastrilhas. Ensino de Historia e Cultra Contemporanea*, Florianópolis, Letras contemporáneas

Biernat, Carolina y Ramaciotti, Karina (2012). Introducción. Preguntas y herramientas para el análisis de políticas sociales. *Políticas sociales entre demandas y resistencias en Argentina, 1930-1970*, Buenos Aires, Biblos.

Cabello, Roxana (2008) *Argentina Digital*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

Finocchio, S. & Montes, N. (2012) *Saberes y prácticas escolares*, Rosario, Homo Sapiens.

Forrestello, Rossana Paula (2014) *Políticas educativas públicas, TIC y formación docente en Argentina.*Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación. Disponible en http://www.oei.es/congreso2014/memoriactei/478.pdf

Lugo, María Teresa y Brito, Andrea (2015). Las políticas TIC en la educación de América Latina. Una oportunidad para saldar deudas pendientes. *Archivos de Ciencias de la Educación* (9). Disponible en

http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Archivos09a03

Romero, N. (2012). Nuevos usos del texto escolar en la escuela primaria. En Finocchio, S. & Montes, N. (comps). *Saberes y prácticas escolares* (págs. 117-151). Rosario: Homo sapiens.

Vidal, D (2007). Culturas escolares: entre la regulación y el cambio. *Propuesta Educativa*, año 16, nº 28, 28-37.

Zeler, Norberto (2007) *"Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas".* Buenos Aires, Subsecretaria de Gestión Pública, Instituto Nacional de Gestión Pública.

Documentos consultados

Consejo Federal de Educación (2010) Las políticas públicas de inclusión digital educativa. El programa Conectar Igualdad, anexo 1. Disponible en http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10_01.pdf

Martín, Amanda (2011). *Historia. Buenos* Aires, Ministerio de Educación de la Nación.

Ministerio de Educación de la Nación (2006). Ley Nacional de Educación. Disponible en http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

Ministerio de Educación (2015) *Código de autorregulación Canal Encuentro y Paka- Paka*, Buenos Aires.

Sagol, Cecilia (2011) *El modelo 1 a 1: notas para comenzar.* Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.

Solectic, María Ángeles (2014) *Ciencias Sociales y TIC. Orientaciones para la enseñanza*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ANSES.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: REFLEXIONES EN TIEMPOS DE "CAMBIO"

Miranda Nebbia[1]

Introducción

En octubre de 2015 el Poder ejecutivo ratificó la ley sancionada por el Congreso en la que se modifica la Ley de Educación Superior 24.521 que había sido sancionada en 1995. Los cambios en la normativa hablan de un Estado Argentino que busca promover la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso a la educación. La modificación de esta ley debe enmarcarse en un conjunto de leyes educativas más amplio que incluye a la Ley Nacional de Educación (2006) y la Ley de Educación Técnico Profesional (2005), todas ellas en la búsqueda de la universalización de los derechos de la población. Asimismo, la búsqueda de garantías efectivas por parte del Estado, en relación al Derecho a la Educación, coincide con los valores que la Argentina se propuso promover al adherir en 1986 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esto significa, que el Estado tiene la obligación de hacer efectivos los derechos proclamados en el pacto, entre ellos garantizar la igualdad de oportunidades para toda la población.

Sin embargo, a partir de 2014, una serie de discursos retomados por la prensa escrita o creados especialmente para divulgarse en ese ámbito, han cuestionado la legitimidad de la universidad pública y de los Derechos Humanos en su conjunto. Entendemos que el lenguaje es performativo y que los medios de comunicación tienen una influencia directa en la vida institucional del país. Actualmente, el espacio público lejos de ser el legítimo lugar de intercambio colectivo, está atravesado por las desigualdades sociales. Si bien es allí donde se concretan, muchas veces, los conflictos sociales, podemos señalar que su visibilización; o, mejor dicho, aquello que se decide ampliar u ocultar, está íntimamente atravesado por el poder de los medios de comunicación y las interpretaciones que estos grupos impulsen. Pero ¿cómo responder? ¿Cómo reaccionar mientras la exclusión y la desigualdad niegan la posibilidad de participación política de los ciudadanos? Nos preguntamos cómo interviene la vulneración del Derecho a la Educación Superior en la presente práctica democrática.

Frente al poder que han desarrollado los medios de comunicación, parece legítimo preguntarnos acerca de las voces de la mayoría ¿qué tipo de ciudadanos queremos? Si las personas

[1] Profesora Universitaria de Educación Superior en Historia (Ungs).

no tienen la oportunidad de acceder a la educación, tal vez el modelo de ciudadano sea el de un consumidor. Cabe cuestionarnos entonces, si es posible promover los derechos humanos escindidos de la soberanía popular. ¿Es posible sostener la idea de democracia como la combinación de los vocablos *demos* (pueblo en griego) y *kratós* (poder-gobierno en griego) desvinculada del desarrollo humano de la mayoría?

Concretamente, surge preguntarse acerca de la posible peligrosidad de que el poder político se valga de la opinión pública para instalar discursos que le permitan llevar a cabo políticas que incurran en la regresividad de los derechos a la educación superior. Ya que es el contexto actual en el que el rol hegemónico de los medios de comunicación ha brindado las condiciones de posibilidad para que ello ocurra; parece razonable poner en cuestión cómo exigirlo si la formación de las personas como sujetos críticos y autónomos busca ser cercenada.

Entendemos que los derechos son una construcción, y que así también son dinámicos. Es por eso que merece nuestra atención, ante la latente posibilidad de retroceder en materia de derechos, el riesgo de que estas ideas circulen en la opinión pública y comiencen a formar parte de los universos mentales de la población. Esto nos invita a problematizar y reflexionar acerca de la responsabilidad y las obligaciones del Estado en garantizar el derecho a la educación de “cualquiera”. Por otro lado, nos parece fundamental señalar la importancia de abordar este tema a partir de los Derechos Humanos como horizonte ético.

Los medios de comunicación y la construcción de la opinión pública

Actualmente, en la Argentina la población universitaria se desarrolla en más de cincuenta universidades públicas, y casi cincuenta privadas. Pero casi el ochenta por ciento de la matrícula estudia en instituciones estatales. Esto muestra una gran diferencia en relación a la situación en el resto de América Latina, ya que en la mayoría de los casos los estudiantes asisten a universidades privadas.

Tradicionalmente, los sectores más altos de la población eran los que accedían a la Educación Superior. La matrícula se fue ampliando, y poco a poco los sectores medios fueron accediendo a ese derecho. Pero solo recientemente, debido a políticas inclusivas del Estado y, tal vez en parte gracias a la apertura, durante las últimas décadas, de nuevas universidades públicas en zonas donde antes no existían, es que nuevos sectores, los más vulnerados, se han ido incorporando

a los estudios superiores. Son las políticas de inclusión, como la Ley Nacional de Educación (2006) que establece la universalización progresiva de la educación, las que consideran a los estudiantes, y a todas las personas en general, como sujetos de derecho.

A continuación, detallaremos algunas de las modificaciones de la Ley de Educación Superior 24.521 que había sido sancionada en 1995, ya que serán pertinentes para nuestro posterior análisis.

El artículo 1 establece que "el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable sobre la educación superior" y aclara, "en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social".

Esto significa que la Educación Superior es un bien que incide de manera fundamental en la calidad de vida de las personas.

El artículo 2 bis determina que las carreras de grado en las universidades públicas son gratuitas y prohíbe establecer "cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa". Según el nuevo artículo 2 "el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las Universidades Privadas", y asigna además la responsabilidad indelegable de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso, la permanencia y la graduación. Por otro lado, aclara que "La responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior", implica:

En primer lugar, garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso en las distintas alternativas y trayectorias educativas del nivel para todos quienes lo requieran y reúnan las condiciones legales establecidas en esta ley. En segundo lugar, proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones, etc. A partir del artículo 7, se establece el acceso a la universidad como libre e irrestricto para todas las personas que aprueben la educación secundaria y se señala la inconveniencia de exámenes eliminatorios u otros mecanismos de exclusión. Sin embargo, se señala que el ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún momento debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador.

Así mismo, podemos afirmar que en los últimos tiempos se ha generado un proceso de mercantilización de la educación, que se evidencia, principalmente, en la gran cantidad de instituciones privadas que se han inaugurado, dando lugar a una ampliación de la oferta de instituciones a las que la sociedad, o al menos algunos sectores de esta, puede recurrir para acceder a la educación superior.

A partir de 2014, algunos discursos en la prensa escrita, han divulgado una serie de cuestionamientos acerca de la legitimidad de la universidad pública y de los Derechos Humanos en general. Días antes de asumir el gobierno, el presidente electo en 2015 por la coalición "Cambiemos", Mauricio Macri, dio una entrevista al diario La Nación en la que afirmó:

"Mi gobierno ha sido defensor de los derechos humanos, de la libertad de prensa, acceso a la salud y la educación. Ahora, los derechos humanos no son Sueños Compartidos y los "curros" que han inventado. Con nosotros, todos esos curros se acabaron." [2]

Mientras que en un discurso de campaña, el candidato cuestionó la gran cantidad de universidades públicas existentes:

> Macri: ¿Qué es esto de universidades por todos lados? Basta de esta locura (…) Obviamente, muchos más cargos para nombrar. Acá hay que hacer más jardines de infantes. Acá falta que todos los chicos tengan la oportunidad de ir al jardín de infantes. Basta de esta locura", asegura el líder del PRO. Esta semana se hizo viral un video donde el candidato a presidente del Frente Cambiemos muestra la antipatía que le causa la creación de universidades públicas por parte del Estado (…) Las declaraciones fueron realizadas cuando comenzó la campaña electoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, pero el video salió a la luz esta semana.[3]

El diario La nación también fue eco de los cuestionamientos:

> Corrupción universitaria: La falta de transparencia en la relación entre el Estado y las universidades nacionales ha permitido gravísimos abusos en los últimos años (…) Entre las muchas irregularidades que caracterizaron a la gestión kirchnerista, es necesario investigar debidamente las vinculadas con los presuntos hechos de corrupción en la administración de fondos públicos derivados a universidades nacionales (…) El presupuesto destinado a las universidades durante 2015 fue de 47.000 millones de pesos, equivalentes al 1% del producto bruto interno. El rendimiento de semejante

---

[2] 8/12/2014 en http://www.lanacion.com.ar/1750419-mauricio-macri-conmigo-se-acaban-los-curros-en-derechos-humanos

[3] 31/10/2015 en http://www.diarioregistrado.com/politica/macri-----que-es-esto-de-universidades-por-todos-lados--basta-de-esta-locura--_a5660c89fa424ffcb0aa2060c

inversión ha dejado mucho que desear. Según las cifras de 2015, la relación entre estudiantes y egresados es alarmante; en ellas logra graduarse sólo el 30% de los ingresantes.[4]

Durante febrero de 2016, también en el diario La Nación, un miembro de la Academia Nacional de Educación hacía otras críticas en una nota de opinión:

> ¿Gratuidad universitaria es sinónimo de igualdad?: (…) Las universidades públicas son no aranceladas, pero no por eso son gratuitas. Representan una gran inversión anual por parte del Estado nacional. (…) Durante 2015, el presupuesto de las universidades nacionales ascendió a casi 40.000 millones de pesos y alcanzó el 0,8% del PBI. En promedio, el Estado invirtió en 2015 unos 25.000 pesos por cada estudiante universitario del sistema público, según un informe del Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA) (…) cabe preguntarse si realmente la gratuidad indiscriminada asegura el acceso, la permanencia y la graduación.(…)¿No sería más progresista que quien pudiera pagar lo hiciera y que esos recursos se destinaran a becas en dinero en efectivo para que los alumnos con menores recursos puedan solventar gastos de estudio, como compra de libros, materiales y movilidad? (…) hasta que se cumpla la meta de garantizar la educación básica, ¿qué nivel de prioridad debería tener la educación superior no arancelada para quienes pueden pagarla? (…) La propuesta es que pague por la educación superior pública sólo quien esté en condiciones de hacerlo. Con esos fondos, se lograría financiar becas que permitieran a los ingresantes con menores recursos afrontar los costos de viajes, bibliografía y materiales de estudio. De esta forma, se mejorarían los indicadores de permanencia y graduación. Los recursos son siempre escasos. (…) ¿debe la gratuidad de los estudios universitarios ser un derecho incuestionable? No pretendemos dar una respuesta definitiva, sino abrir el debate sobre cómo lograr un sistema de educación superior de calidad, que sea realmente inclusivo y que promueva igualdad de oportunidades, especialmente para quienes provienen de los sectores menos favorecidos, aplicando de la mejor manera los recursos que tenemos disponibles.[5]

En estos casos, la idea de la Educación Superior como un gasto para el Estado, atraviesa los artículos.

Lejos de buscar indagar profundamente en estos discursos, el objetivo que nos proponemos es reflexionar acerca de sus coincidencias cualitativas y cuantitativas. Consecuentemente, podemos afirmar que un aspecto recurrente es que todos ellos incurren en propuestas de regresividad en los derechos, y como consecuencia en la vulneración de los Derechos Humanos en su conjunto.

[4] 29/02/2016 en http://www.lanacion.com.ar/1875227-corrupcion-universitaria
[5] 30/03/2016 en http://www.lanacion.com.ar/1876121-gratuidad-universitaria-es-sinonimo-de-igualdad

El partido del PRO rechazó la modificación de la Ley de Educación Superior[6] y ahora forma parte del oficialismo a partir de las elecciones diciembre de 2015 que llevaron a Mauricio Macri a la presidencia. A partir de su gobierno, se han llevado a cabo acciones que han generado vulneraciones a los derechos de la población, como la derogación de la Ley de Medios, votada por amplia mayoría en el Congreso en 2009.

Graciana Peñafort, abogada y redactora de la Ley de Medios, en una entrevista al diario Página 12[7] señala que cuando el Estado deja de participar, el efecto es una violación absoluta a la libertad de expresión. También manifiesta que si bien existen monopolios en otros ámbitos, en los medios no puede haberlos ya que repercuten directamente en la vida institucional de un país, moldeando siniestramente la opinión pública en un único discurso hegemónico, que elimina la pluralidad de voces.

Además, frente a las características de estos discursos, es genuino preguntarnos cuál será el rol de las universidades públicas en la construcción de conocimiento. Es decir, en la producción de información científica a la que la población luego puede acceder. También así, si es lícito preguntarse acerca de la legitimidad de la información que hoy día producen las universidades públicas, si en el futuro fueran únicamente generadas por entidades privadas.

Entendemos que el cuestionamiento de este tipo de discursos rodea controversias más amplias que tienen que ver con el tipo de Estado que buscamos, la ciudadanía que queremos y el tipo de democracia que habitamos. Nos parece acertado buscar deconstruir los fundamentos ocultos, o no tan ocultos, detrás de estos discursos, en función de contribuir a su comprensión para lograr exigir el Derecho a la Educación Superior.

El Derecho a la Educación Superior como Derecho Humano

La educación es uno de los valores fundamentales para el desarrollo humano de las personas. Es esencial para el ejercicio real de la libertad y la posibilidad de acceder a condiciones dignas de vida. La vulneración de este derecho obstaculiza las oportunidades de las personas. Sin embargo, en contextos en que el derecho a la educación es garantizado por los Estados, actúa como multiplicador y habilitador de otros derechos. Es decir, que el derecho a la educación sintetiza la

[6] 29/10/2015 en http://www.telam.com.ar/notas/201510/125342-universidad-estudio-gratuidad-estado-ley.html
[7] 5/01/2016 en http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289604-2016-01-05.html

indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos y contribuye a la construcción de sujetos políticos que conforman el tejido social de las comunidades. (Suárez Sebastián, 2009) En todos los casos, la intervención de los gobiernos es necesaria para garantizar el disfrute de los Derechos Humanos. (la Pareja, Estel y Guillén, Aida).

La globalización trajo aparejado un debilitamiento de la centralidad del Estado. La mundialización y el ordenamiento jurídico internacional han facilitado los intercambios de mercancías, pero la integración económica ha provocado repercusiones desiguales entre las comunidades o Estados, ya que limitan la plena realización de los Derechos Humanos. (la Pareja, Estel y Guillén, Aida).

Siempre hubo exclusión, pero hoy es mayor el porcentaje de personas que incluimos en esta categoría, debido a que los efectos de la globalización dejan a regiones enteras al margen de la sociedad. El problema de la exclusión tiene un alcance mundial y es de índole social, no solo institucional, educativa o familiar. En una sociedad democrática las luchas deben establecerse contra la desigualdad y no así contra la diversidad. (Parrilla, 2002).

En este contexto, en el que el rol del Estado, se ve debilitado, ¿quién vela por el cumplimiento de los Derechos? Pareciera necesaria la búsqueda de globalizar la solidaridad, ya que la responsabilidad parecería quedar librada a la ciudadanía participativa.

En este marco, parece fundamental señalar que los Derechos Humanos podrían clasificarse en función de su valor inspirador. Así, la idea de libertad para los derechos civiles y políticos, la igualdad en el caso de los DESC y el principio de solidaridad para fundamentar los derechos emergentes. Los últimos, surgen a partir de una iniciativa de la sociedad civil. No son vinculantes, ya que no surgen de la firma por parte del Estado de Tratados Internacionales, pero son derechos cuyo reconocimiento ha quedado sumergido en el olvido y en la indiferencia, o que surgen de las transformaciones del mundo actual. (la Pareja, Estel y Guillén, Aida).

Entonces, teniendo en cuenta lo detallado anteriormente ¿por qué es importante que los Derechos Humanos estén incluidos directamente en nuestra constitución? En primer lugar, porque los tratados internacionales son obligaciones jurídicas para el Estado.

La noción de Derechos Humanos implica no solo la consagración legal de los derechos que el Estado debe respetar, garantizar, promover y ejercer, sino el reconocimiento de que toda violación acarrea la responsabilidad internacional del Estado. La Asamblea general proclamó la

Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones (tanto individuos como instituciones) deben promover mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades.

La reforma de la constitución argentina de 1994, le da rango constitucional a los Tratados internacionales. Así es que, desde el punto de vista de la normativa, es política de Estado.

En cuanto al Derecho a la Educación Superior, en 1918, a partir de la Reforma, las universidades públicas argentinas fueron autónomas y autárquicas, esto les permite contar con un presupuesto propio, definir sus autoridades, sus estatutos y programas de estudio. Durante las dictaduras esta autonomía fue avasallada varias veces, pero desde 1983 las universidades públicas argentinas son autónomas. En 1994 la autonomía universitaria y su autarquía financiera, fue garantizada en la Constitución (art. 75, inciso 19).

Si bien se ha ido ampliando el acceso al nivel, existe siempre la posibilidad de regresividad y el cuestionamiento a políticas ya implementadas. Cuando pensamos en el Derecho a la Educación en cualquiera de los niveles, podemos señalar, que existe la posibilidad de que se concrete de “hecho” (acceso) y/o de “derecho” (garantía de permanencia). La situación social puede ser excluyente, y surge la demanda de un proceso de reestructuración global para responder desde la unidad a la diversidad, a las necesidades de todos y cada uno de los alumnos.

A su vez, hablar de inclusión supone una perspectiva ética, es decir, un marco de referencia más amplio sobre los derechos de las personas. Ese recurso, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este enfoque promueve la participación de “cualquiera” con independencia de las características sociales, culturales, biológicas, intelectuales o afectivas de su comunidad. Este horizonte de valores como marco para el compromiso de los Estados, es de suma importancia a la hora de preguntarnos por el fracaso del Estado en garantizar el Derecho a la Educación. Según María del Pilar Suárez Sebastián, “Los derechos humanos implican una visión de sociedad que está en contra de la injusticia social, económica y política, y que se encuentra arraigada en prácticas y procesos que sistemática e históricamente han generado la exclusión de determinados grupos sociales”. (Suárez Sebastián. M del P, 2009, pp: 61-62).

Es necesario señalar que el Derecho a la Educación tiene un carácter progresivo. Esto implica que el cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados frente a los Derechos Humanos, debe ser permanente, sucesivo y expansivo en el tiempo. Si bien la posibilidad de regresividad es una amenaza latente, no es admisible.

El Derecho a la Educación también ha sido reconocido en varios instrumentos jurídicos internacionales: En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo desarrolla en el artículo 26, en donde establece que el objeto de la educación será el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos. Luego en 1966, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los artículos 13 y 14 dan lugar a este derecho. Más tarde, el Comité realizó observaciones generales con respecto al Derecho a la Educación en los artículos 13 y 14. En síntesis, estos determinan que el Derecho a la Educación es el mejor ejemplo del carácter indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos. Es decir, que los derechos civiles y políticos se verán vulnerados en la medida de que el Estado no haya garantizado el Derecho a la Educación de una persona; pero también en el caso de que aquella no pueda acceder y/o formarse en razón a las condiciones de vida que atraviese.

En 1968, la Proclamación de Teherán, enunciada como resultado de la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas, reconoció la integralidad de todos los derechos. Esto sería reafirmado en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en Viena en 1993: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todo el mismo peso". Esto significa, que los Derechos Humanos no pueden fraccionarse o jerarquizarse unos frente a otros. Para que las personas lleven adelante una vida digna es necesario que todos los derechos en su conjunto se vean realizados.

En particular, con respecto al PIDESC, nos interesa señalar parte de las observaciones generales detalladas por el Comité en el artículo 13:

> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre.

Por otro lado, también se señala, que:

> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho, que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (Observaciones Generales, Art. 13, Comité DESC).

Hay quienes consideran a los DESC como simples orientaciones, mientras otros los reconocemos como Derechos Humanos. Como dijimos, los Derechos económicos, sociales y culturales han sido reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunque ésta no contenía un estatus jurídico de obligatorio cumplimiento. Pero luego fueron recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Si bien en la Argentina el pacto fue ratificado en 1986 y adquirió rango constitucional a partir de la reforma de 1994, este no contaba con un protocolo facultativo que permitiera exigirlos ante el Estado en términos jurídicos y políticos. Así es que, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó el protocolo facultativo del PIDESC en 2008. Este permitió, que las víctimas busquen justicia a nivel internacional respecto de violaciones a estos derechos cometidas por un Estado Parte, mediante el envío de comunicaciones individuales al Comité de los (DESC). En 2011, treinta y nueve Estados firman el PF-PIDESC y ocho lo han ratificado, entre ellos, la Argentina. En 2013, finalmente entró en vigencia el protocolo en nuestro país.

La primera postura frente a los DESC corresponde a la perspectiva neoliberal. Esta les quita su condición de derechos y los redefine como normas programáticas cuyo cumplimiento está condicionado por el crecimiento económico. La consecuencia directa es que las personas no pueden exigirlos de forma inmediata.

Cada Estado parte, está obligado a cumplir con el núcleo esencial de los Derechos Humanos. Este no puede verse como la búsqueda de la realización de una mínima parte del Derecho, sino que debe asumirse como un enfoque en permanente evolución con base al carácter progresivo de los derechos. La Educación que garantice el Estado debe responder a las siguientes cuatro condiciones: En primer lugar, la asequibilidad. Esta implica la realización de las disponibilidades necesarias para asegurar las demás características y derechos relativos a la educación, especialmente el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Es el Estado el que debe garantizar el presupuesto suficiente para el sostenimiento de la Educación, incluso en el Nivel Superior. En ningún caso el Estado puede eludir su responsabilidad bajo el argumento de no contar con los recursos necesarios. En segundo lugar, la accesibilidad, refiere a que los Estados están en la obligación de garantizar el acceso de todas las personas a las instituciones educativas en igualdad de condiciones y sin discriminación. En este caso, el acceso no sólo se refiere al aspecto físico, sino a la eliminación de barreras culturales. A su vez el acceso consta de tres características esenciales: la no discriminación, la accesibilidad material (las condiciones para que la educación sea asequible materialmente, ya sea por su

localización geográfica o por medio de la tecnología) y la accesibilidad económica que implica que la educación debe estar al alcance de todos. En tercer lugar, la aceptabilidad se relaciona con la calidad de la educación que se ofrezca. Los programas de estudio y los métodos pedagógicos, deben ser aceptables para los estudiantes y los padres (adecuados culturalmente y de buena calidad). Se debe brindar un tipo de educación que no atente contra las libertades y las creencias de las personas. La calidad de la educación está asociada a las necesidades e intereses de las comunidades. Por último, la adaptabilidad da cuenta de que la educación debe poder adaptarse a los intereses de los alumnos de manera que les permita responder a sus necesidades tanto personales como sociales en diferentes contextos.

Como conclusión, las obligaciones del Estado frente al Derecho a la Educación deben estar encaminadas a asegurar su universalidad, obligatoriedad, gratuidad, calidad y acceso en condiciones de equidad. El Estado debe asegurar esto a través de políticas que garanticen las condiciones para el acceso a la educación de todas las personas sin que ellas sean objeto de algún tipo de discriminación (Suárez Sebastián, M. del P, 2009).

Es obligación del Estado, respetar, proteger y realizar los derechos. Debe evitar adoptar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación, como velar por que la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación no sean vulneradas por terceros. A su vez debe facilitar las oportunidades con el fin de que, las personas puedan acceder a la educación.

Teniendo en cuenta las responsabilidades del Estado en garantizar el Derecho a la Educación, podemos afirmar que el fracaso no es un fenómeno natural, sino que es una realidad social y escolar fabricada. También es un fenómeno designado con ciertas palabras y significados, interpretado y valorado según determinados discursos y perspectivas. Así es que existen esquemas de explicación acerca de cómo ocurre y por qué. Como consecuencia, podemos sostener que son el lenguaje y los discursos ideológicos los que definen el fracaso y sus causas. Algunos factores que lo determinan residen en las escuelas y otros están fuera de su control.

Lo que nos interesa retomar de las palabras de Escudero Muñoz (Escudero Muñoz, 2005), es que la comprensión del fracaso debe ser la herramienta para combatirlo en la acción. Entonces, en principio surge la necesidad de preguntarnos ¿por qué es cuestionable la exclusión? Y así surge la necesidad de pensar en varios interrogantes: ¿de qué excluimos a las personas cuando no garantizamos su Derecho a la Educación Superior? ¿Qué es aquello que les queda vetado? ¿Cuáles

son las consecuencias más amplias? ¿Y cuáles son los sistemas de valores detrás de la definición de esos parámetros?

Entendemos que, en principio, la Educación en Derechos Humanos, debe atravesar todos los ámbitos de la vida en sociedad. El desarrollo cognitivo, les permite a las personas disponer de criterios para tomar decisiones y así formar parte de una Democracia realmente participativa, en la que se forme a un sujeto de ciudadanía capaz de entrar en acción en defensa de los derechos de los sujetos.

Escudero Muñoz (2005) nos propone peguntarnos acerca de qué es lo que nadie debería ignorar ¿cómo podemos definir una educación digna que genere libertad y autonomía? ¿cómo establecemos los parámetros para encarar una educación básica, fundamental, esencial, indispensable, para que una persona se desarrolle en las diversas esferas de la vida cultural, social, política y económica?

La definición de los contenidos y aprendizajes indispensables es una cuestión política por, sobre todo, más allá de social y cultural. Las condiciones y oportunidades que garantiza o no el Estado, forman parte de las respuestas que este da a la construcción del modelo de ciudadano, sociedad y democracia que se persiga. Es importante señalar, que, bajo el enfoque de los Derechos Humanos, este compromiso será colectivo, y no quedará librado a la individualidad.

La educación es uno de los valores más importantes para el desarrollo de las personas y las sociedades. El acceso a la educación es elemental para el ejercicio real de la libertad y la oportunidad de vivir en mejores condiciones de vida. Por otro lado, la educación es un instrumento fundamental particularmente para las comunidades de más bajos recursos, pues ésta promueve el logro de una mejor organización política, que fortalezca la exigencia de los derechos frente a los Estados que no enfrentan los problemas que las desigualdades estructurales producen en estos sectores (Suárez Sebastián, M. del P, 2009).

El modelo económico-social capitalista se basa en la desigualdad estructural. El Keynesianismo, proponía que la intervención del Estado evitara la protesta social, es decir, que las políticas sociales que se sostenían solo a partir del pleno empleo, harían sostenible la desigualdad. Pero la crisis del Estado de Bienestar, se hace manifiesta a partir de que el sistema de mercado deja de garantizar el pleno empleo.

Como ya hemos mencionado, estudiar es un derecho que se relaciona con muchas otras más cosas que el trabajo. Multiplica otros derechos ¿Qué pasa si universidad no garantiza el pleno empleo? La exclusión cultural, social y política busca naturalizar el desempleo y por ende las desigualdades estructurales. Disciplinar y excluir para callar.

Los cambios estructurales que buscan incluir a la población, provocan mayor autonomía y el poder real de elección de la ciudadanía. Una economía política solidaria, basada en los Derechos Humanos debe basarse en la redistribución de recursos (la Pareja, Estel y Guillén, Aida).

Según Amartya Sen también existen formas instrumentales de exclusión. Son aquellas medidas tomadas respecto a algunos sujetos que no suponen una privación frontal de algo pero que sí la generan indirectamente. El enfoque propuesto por el Premio Nobel de Economía, considera al Derecho a la Educación como una herramienta fundamental para lograr las capacidades básicas necesarias para el desarrollo humano de las personas (Escudero Muñoz, 2005).

La expulsión de algunos sujetos o colectivos fuera del sistema sirve para protegerlo, reafirmarlo, es decir, marcar las desigualdades estructurales. En este sentido, debemos comprender la exclusión como la contracara de la inclusión. La credibilidad y reconocimiento que la Educación Superior pública y gratuita obtiene de la sociedad, es el reflejo de un determinado orden social más amplio que ordena a sus miembros jerárquicamente según su posición social. Es por eso que la lógica de individualizar los fracasos y de culpar a los sujetos que habiendo contado (democráticamente con las oportunidades (de acceso), no las han sabido o querido aprovechar; oculta los procesos de exclusión que se generan cuando no existen o no funcionan las políticas para lograr la permanencia (democratización de educación) a partir de la igualdad de oportunidades. Esta lógica meritocrática en donde el que verdaderamente lo desea lo lograría por perseverancia más allá de las condiciones iniciales (desiguales) de las que parta, evita cuestionar las estructuras más amplias y a considerar el problema de forma global. Los criterios de selección, filtro y descalificación de los estudiantes que no se adapten, producen exclusión a partir de mecanismos, que forman parte estructural de la sociedad en la que surgen. Si la diversidad formara parte no existiría frontera entre incluidos y excluidos. En contextos económicos, sociales y culturales con grandes fracturas de desigualdad, si además se proyectan y reproducen en políticas educativas y sociales, es difícil de contrapesar sus efectos y la educación se vuelve una mercancía a la que se accede según las posibilidades de acceso al mercado (Escudero Muñoz, 2005).

En el contexto del peronismo, la idea de justicia social conlleva a pensar en aquellos excluidos como personas con derechos, y en la sociedad y el Estado como instituciones con obligaciones hacia los mismos (Parrilla, 2002).

Nuestras universidades son desaranceladas, desde 1949, porque el Estado comprendía a la Educación Superior como una herramienta para contribuir al desarrollo del país, y para esto era necesario que accedieran las mayorías sin distinción. De esta forma se ampliaría la cantidad de cuadros profesionales y técnicos necesarios para el desarrollo nacional. En esta concepción, el beneficiario de la educación superior no es el individuo, sino el conjunto de la sociedad (Dércoli 2016).

Si pretendemos una sociedad justa, en donde los seres humanos se desarrollen y participen democráticamente, entonces entendemos a la Universidad y los Estudios Superiores en su conjunto como una de las herramientas para construir ese anhelo. Cualquier medida que atente contra la democratización del Nivel, podremos interpretarla como un intento de incurrir en la regresividad del derecho. Si el Estado no cumple con su responsabilidad y sus obligaciones en la ampliación progresiva del derecho a la educación superior, son los sectores más vulnerables los que verán cercenados sus derechos en primera instancia. Y es por esta razón que entendemos que ninguna argumentación es admisible para aplicar políticas regresivas, y que de darse de hecho serán percibidas como una "revancha de clase", de aquellos que temen a la igualdad. Por todas estas razones, urge, igual que siempre, repensar el horizonte ético detrás de las acciones del Estado y el lugar de los sujetos de derecho en el reclamo por reencauzar las políticas en la atención de "todos", de "cualquiera", de aquellos que son o corren el riesgo de ser vulnerados.

La exigibilidad en contextos de cercenamiento de Derechos

La declaración Universal de Derechos Humanos establece que se deben promover los Derechos Humanos, con su enseñanza y su educación. Todas las personas deben acceder, sin discriminación, a aquellos derechos y libertades que se proclaman en la declaración. Pero ¿por qué es importante la enseñanza de los Derechos Humanos? En principio porque el conocer los valores que persiguen es fundamental para la formación de ciudadanos que ejerzan sus Derechos activamente en la sociedad. La comprensión y la defensa de los Derechos, son imprescindibles para desnaturalizar las relaciones de dominación que estructuran la sociedad. Particularmente, el origen

de los Derechos Emergentes evidencia la trascendencia de la participación ciudadana y da cuenta de la importancia de la enseñanza de los Derechos Humanos.

La exigibilidad política se refiere a las acciones, herramientas o estrategias que realizan los actores sociales para revertir alguna situación en la que se vulneren sus derechos. Por otro lado, a partir de la presión social, se busca incidir en la producción social de sentidos, la cultura, la generación de opinión pública, etc. Esta puede llevarse a cabo a través de paros, movilizaciones, capacitación, etc. El objetivo de intervenir en las políticas públicas es que los intereses de los excluidos sean representados. Pero fundamentalmente, la exigibilidad política debe ir más allá de garantizar un cambio institucional, debe buscar la transformación más profunda de las estructuras de poder que han generado exclusión en la sociedad. No obstante, la exigibilidad debe ser vista como una estrategia social ya que no compete a un grupo particular de afectados, sino a la totalidad de la sociedad. (Suárez Sebastián, 2009). Esta se convierte en un problema significativo, en la medida de que no actuemos como comunidad dentro y fuera de las instituciones educativas.

Reflexiones finales

La formación universitaria se caracteriza por la adquisición de conocimientos y competencias. Pero también así, de un "llegar a ser como…" (Feldman. S, 2014: p. 49) es decir, que si reconocemos que existen transformaciones significativas en el tránsito, debemos reconocer que en cada experiencia se atraviesa por un proceso de aprendizaje que involucra, a su vez, distintas formas de relacionarse con el conocimiento. Los estudiantes, que inician sus estudios en el Nivel Superior, se transforman, no solo en sus formas de relacionarse con el conocimiento y sus competencias, sino muchas veces también, en el orden de su persona, su identidad. Entonces ¿a quiénes perjudicamos cuando permitimos que se piense a la educación como un gasto y no como un derecho? ¿acaso la recaudación fiscal no debiera implementarse en el presupuesto nacional como reflejo del principio de solidaridad?

A su vez, una posible cuestión que quede abierta a preguntarnos, teniendo en cuenta las nuevas poblaciones que componen el nivel sería ¿cómo formar sin esperar homogeneizar? Es decir, promoviendo que desde su singularidad los estudiantes participen de la comunidad universitaria o terciaria.

A pesar de que estas reflexiones no nos permiten realizar conclusiones definitivas, creemos, que cuando las personas atraviesan por esta experiencia, más allá de si continúan estudiando o de si retomaran en algún momento sus estudios, contribuye con el desarrollo humano de las personas. Parece innegable el hecho de que las personas se transforman en el proceso de formación.

Eduardo Rinesi, ex rector de la Universidad de General Sarmiento y actual docente de la casa de estudios, en una búsqueda personal por interpelar a la comunidad universitaria con motivo del inminente balotaje que se llevaría a cabo en la Argentina en 2015 señaló: “Nunca fuimos tan libres”

Queda preguntarnos ¿cuál es la universidad que defendemos? Ser espectadores de los discursos que se instalan en la opinión pública o estar formados para participar de esas construcciones como comunidad. ¿Cómo reclamar por derechos que no conoceremos si no se nos permite acceder a la educación? Al fin y al cabo, la propuesta es resistir para no naturalizar la exclusión. ¿Acaso estos diagnósticos que buscan acomodarse en la opinión pública por determinados medios de prensa no son el síntoma que anticipa aquello que vendrá, quiero decir, la exclusión de una mayoría de la población del goce de los derechos humanos en su conjunto?

Bibliografía

Suárez Sebastián, M. del P. (2009) Aspectos fundamentales de los DESC, en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Molina G. (comp.) Ed. en La Universidad Libre de Colombia, Bogotá.

Escudero Muñoz, J. (2005) "Fracaso escolar, exclusión social ¿de qué se excluye y cómo" en Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, año/vol 9, número 001. Universidad de Granada, España.

Julián Dércoli, J. (2016) *“Universidad, igualdad y desarrollo”* Disponible: http://www.pagina12.com.ar/diario/universidad/10-298620-2016-05-06.html

Parrilla, A. (2002) Acerca del origen y el sentido de la educación inclusiva. Revista de educación Nro 327 pp11-30

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ley de Educación Superior 24.521

la Pareja, Estel y Guillén, Aida, "La carta de derechos humanos emergentes: Una respuesta de la sociedad civil a los retos del siglo XXI" en Naturaleza y alcance de los Derechos Humanos Emergentes: La carta de derechos humanos emergentes y el derecho a una renta básica ciudadana.

Feldman, D. (2014) ,. La formación en la universidad y los cambios de los estudiantes. En Civarolo, María Mercedes. "Didáctica general y didácticas específicas: la complejidad de sus relaciones en el nivel superior" / María Mercedes Civarolo; compilado por María Mercedes Civarolo y Sonia Gabriela Lizarriturri. - 1a ed. - Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Rosemberg, J. (2014) "*Mauricio Macri: Conmigo se acaban los curros en derechos humanos"* disponible: http://www.lanacion.com.ar/1750419-mauricio-macri-conmigo-se-acaban-los-curros-en-derechos-humanos

De la redacción del Diario Registrado (2016), *"Macri: ¿Qué es esto de universidades por todos lados? Basta de esta locura"* disponible: http://www.diarioregistrado.com/politica/macri-----que-es-esto-de-universidades-por-todos-lados--basta-de-esta-locura--_a5660c89fa424ffcb0aa2060c

Editorial (2016), *"Corrupción universitaria"* disponible: http://www.lanacion.com.ar/1875227-corrupcion-universitaria

Masoero, H (2016), *"¿Gratuidad universitaria es sinónimo de igualdad?"* Disponible: http://www.lanacion.com.ar/1876121-gratuidad-universitaria-es-sinonimo-de-igualdad

Editorial, (2015) *"El Estado garantiza la gratuidad universitaria tras una reforma en las leyes"* disponible: http://www.telam.com.ar/notas/201510/125342-universidad-estudio-gratuidad-estado-ley.html

Bullentini, A. (2016) *"Es un retroceso gravísimo" disponible:* http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289604-2016-01-05.html

PARTE IV: EL DERECHO A LA SALUD, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y AUTONOMÍA FEMENINA

VIOLENCIA OBSTÉTRICA Y EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL. SABERES, PODERES Y SUBJETIVIDADES

Tatiana García Fernández[1]

Resumen

La violencia obstétrica es una de las formas de violencia de género más silenciada y naturalizada, a pesar de la legislación vigente que contempla erradicarla (Ley de Parto Humanizado, Ley de Protección Integral a las mujeres). El presente trabajo plantea la necesidad de abordar el tema en los términos de una problemática educativa que se enmarca en el Programa Nacional de Educación Sexual Integral.

Los colectivos de mujeres que luchan contra la violencia obstétrica, denuncian que esta violencia sucede en el marco de la gravísima desigualdad simbólica con la que las mujeres, casi siempre, llegamos a la atención obstétrica, como a tantos otros escenarios donde se desarrollan nuestras relaciones interpersonales. Esta desigualdad simbólica, que tiene que ver con la falta de información, de autoestima, de desarrollo de autonomía, es consecuencia de la violencia de un "orden de las cosas" que se impone históricamente sobre nuestros "cuerpos de mujer" para regularlos. Abuso de poder y escasez de recursos que venimos sufriendo las mujeres para vivir experiencias trascendentes de nuestra vida sexual en relación al embarazo, el parto y la lactancia. Carencia que muchas veces se suma a la falta de otro recurso fundamental, como es el poder elegir libremente la maternidad.

> Entendemos que la falta de reconocimiento de las mujeres como sujetas de derecho, denota la existencia de creencias y prejuicios referidos a las mujeres, su cuerpo, su salud, sus decisiones. Estas concepciones están sostenidas fuertemente por una cultura patriarcal que ha significado la construcción de un saber sobre los cuerpos a los que no se le ha reconocido autonomía, sino que se han constituido en campo de medicalización y control especialmente en lo que se refiere a la salud sexual y reproductiva (Naciones Unidas. Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, art.1).

[1] Esta comunicación contiene las principales líneas de investigación de mi trabajo final de la Especialización Superior en Educación Sexual del Instituto del Profesorado Joaquín V. González, titulado: "Soberana de mi cuerpo, como de mi palabra". Profesora en Filosofía (UBA). Especialista en Educación Sexual Integral (I.S.P. Joaquín.V. González). Diploma Derechos del niño y prácticas profesionales (Paris 8). tatianagf@gmail.com

Introducción

La violencia obstétrica es una de las formas de violencia de género más silenciada y naturalizada, a pesar de la legislación vigente que contempla erradicarla (Ley 25.929 de Parto Humanizado, Ley 26.485 de Protección Integral a las mujeres). En tanto violencia de género, necesita ser pensada en el registro lo simbólico, de la construcción cultural de los cuerpos femeninos que la hacen posible y que permite que esta violencia continúe perpetrándose desde un paradigma médico de atención que se legitima y sostiene entre efectores y usuarias de salud.

Este trabajo plantea la necesidad de abordar el tema en los términos de una problemática educativa que se enmarca en el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (E.S.I). Como marco teórico para abordar la violencia hacia las mujeres, sigue la línea de los estudios de género y asume el ideario del feminismo, en tanto movimiento político y teoría crítica que tiene en cuenta a la educación como espacio de construcción de saberes y dispositivo de poder (Foucault), en el que se ofrecen instancias de inscripción de los cuerpos sexuados y de configuración de las identidades y subjetividades.

Los colectivos de mujeres que luchan contra la violencia obstétrica, denuncian que esta violencia, sucede en el marco de la gravísima desigualdad simbólica con la que las mujeres, casi siempre, llegamos a la atención obstétrica, como a tantos otros escenarios donde se desarrollan nuestras relaciones interpersonales. Esta desigualdad simbólica, que tiene que ver con la falta de información, de autoestima, de desarrollo de autonomía, es consecuencia de la violencia de un "orden de las cosas" que se impone históricamente sobre nuestros "cuerpos de mujer" para regularlos. Abuso de poder y escasez de recursos que venimos sufriendo las mujeres para vivir experiencias trascendentes de nuestra vida sexual en relación al embarazo, el parto y la lactancia. Carencia que muchas veces se suma a la falta de otro recurso fundamental, como es el poder elegir libremente la maternidad.

A la ignorancia respecto de nuestro cuerpo y sus procesos -que resta recursos simbólicos a todas las mujeres-, se suman la culpa, los miedos, la dificultad para hacer oír nuestra voz, nuestro deseo, nuestro parecer. Como lúcidamente lo ha señalado Eva Giberti, la obediencia con la que las mujeres asumimos la disposición que se hace de nuestros cuerpos y nuestro/as hijo/as en la atención obstétrica es parte de un entrenamiento subjetivo de inclusión en el género femenino "naturalizado" de las mujeres. Entrenamiento que esconde dispositivos de poder gestados para invisibilizar la imposición de la obediencia como una forma del sometimiento y de subordinación (Giberti, 1992).

Reflexionar sobre este punto, sitúa la problemática de la violencia obstétrica en el terreno de la Educación Sexual.

I.

Desde el año 2009, Argentina cuenta con una Ley de Protección Integral[2], donde la violencia obstétrica está claramente definida en su artículo 6. También cuenta con mecanismos administrativos de reclamo como acudir al Inadi, a la Defensoría del Pueblo, dirigir una carta al Director del Hospital o centro de Salud donde haya ocurrido el hecho, derecho al consumidor en el caso de que se trate de servicios de salud privada (la CONSAVIG ha elaborado instructivos y modelos para estos trámites).

La violencia obstétrica es definida en la ley 26.485 como:

> Aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres; que involucra tanto la violencia física (legrados sin anestesia, maltrato en los traslados o en la atención directa, etc.), como psíquica (trato deshumanizado, grosero, discriminatorio, humillante) cuando la mujer va a pedir asesoramiento, o requiere atención, o en el transcurso de una práctica. Incluye también el abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, como el embarazo y el parto (y en este aspecto hace referencia a la Ley 25.929 de Parto Humanizado/Respetado).

Esta última ley, a la que la anterior refiere, expresa en su artículo 2 que toda mujer, en relación con el embarazo, el trabajo de parto, el parto y el postparto, tiene los siguientes derechos:

a) A ser informada sobre las distintas intervenciones médicas que pudieren tener lugar durante esos procesos de manera que pueda optar libremente cuando existieren diferentes alternativas.

b) A ser tratada con respeto, y de modo individual y personalizado que le garantice la intimidad durante todo el proceso asistencial y tenga en consideración sus pautas culturales.

c) A ser considerada, en su situación respecto del proceso de nacimiento, como persona sana, de modo que se facilite su participación como protagonista de su propio parto.

[2] Ley 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

d) Al parto natural, respetuoso de los tiempos biológico y psicológico, evitando prácticas invasivas y suministro de medicación que no estén justificados por el estado de salud de la parturienta o de la persona por nacer.

e) A ser informada sobre la evolución de su parto, el estado de su hijo o hija y, en general, a que se le haga partícipe de las diferentes actuaciones de los profesionales".

Dentro del marco jurídico protector de los derechos de las mujeres durante el embarazo y el parto, encontramos también otras normas como la Ley 26.529 de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud. (2009). Ampliada luego por ley 26.742 (2012). Esta última ley, enuncia derechos: a la asistencia, al trato digno y respetuoso, derecho a la intimidad, confidencialidad, autonomía de la voluntad, a la información sanitaria, al consentimiento informado y a la interconsulta médica, entre otros.

En relación a la violencia en la atención del parto y post parto, la legislación emplea términos tales como "abuso de medicalización y patologización de procesos naturales". Es importante destacar que, desde la perspectiva médica hegemónica, la vulneración del derecho que tienen las mujeres a parir desde la salud, a sentir y transitar el trabajo de parto según los tiempos fisiológicos y psicológicos de cada una (derecho a un parto y a un cuerpo no intervenidos); es todavía lo más difícil de reconocer y habilitar.

Las legislaciones de otros países de la región como Uruguay o Venezuela utilizan un término que tiene un peso específico en materia de violencia de género, que es el que emplean muchos activismos para especificar la violencia que el sistema de salud ejerce sobre las pacientes mujeres en situación de maternidad. Describen la violencia obstétrica en términos de "apropiación del cuerpo de las mujeres por parte de los agentes de salud" y hacen hincapié en la relación saber – poder que deja de lado los deseos y sensaciones de cada mujer, poniendo como prioridad el punto de vista o el interés de los profesionales.

Los colectivos que luchan para erradicar la violencia obstétrica, continúan denunciando esta violencia en los términos de una apropiación del cuerpo de las mujeres y los procesos de sus partos por los profesionales de la medicina, que actúan considerando patológicos todos los partos (en oposición a fisiológicos, naturales, saludables), convirtiendo a la mujer en paciente de manera automática, y realizando actos médicos y farmacológicos rutinarios, sin permitir que la parturienta participe activamente en las decisiones sobre su propio cuerpo. Destacan que el manejo altamente medicalizado del parto le quita el valor sexual, emocional, vivencial al cuerpo. Transformando un

proceso fisiológicamente saludable en patológico y traumático sexualmente, en los aspectos tanto físicos como psicológicos (Actas: I Jornadas de participación ciudadana para definir violencia obstétrica, 2013).

Los profesionales de la salud que defienden el parto natural, fisiológico, explican que la intervención como rutina (sin una justificación real) interfiere en el desencadenamiento saludable del parto, casi siempre, complicándolo. Estas complicaciones, derivadas de una cadena de intervenciones -que en principio eran innecesarias- lesionan físicamente a las mujeres, reteniéndolas en los quirófanos durante la primera hora de vida de sus hijos, privando a ambos de los beneficios de la lactancia inmediata.

En los servicios de obstetricia de nuestro país y de la región, la mayoría de las mujeres son sometidas a unos procedimientos y/o tratamientos de rutina, los cuales la mayoría de las veces no discriminan o individualizan las necesidades reales de dichas mujeres y, como consecuencia, según lo expresan investigaciones recientes como las de Camacaro Cuevas (2009): "producen efectos secundarios que no son medidos ni evaluados por la obstetricia académica oficial. Sin embargo, dichos efectos han sido discutidos y confrontados desde otras ópticas, médicas, sociológicas, antropológicas y fundamentalmente por las teorías de los derechos humanos género sensitivas, específicamente relativas a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres que han confrontado la hegemonía de la ciencia médica y sus disciplinas, asentadas en un poder que impide cualquier cuestionamiento de su praxis" (156-157).

La postura de atender a la mujer embarazada o en trabajo de parto según esta lógica estandarizada de intervención, pasa por alto el registro que las mismas mujeres tienen de sus cuerpos e ignora sistemáticamente sus deseos y decisiones, violentándolas. El libro de Cecilia Canevari Bledel, *Cuerpos enajenados. Experiencias de mujeres en una maternidad pública*, indaga en las percepciones tanto de las pacientes, como del personal de salud. Señala que muchas mujeres sienten una desvalorización de sus saberes, sus percepciones y experiencias referidas a su propio cuerpo y que los profesionales consideran que ellos siempre saben más sobre los síntomas que la misma mujer que los percibe. "Las mujeres relatan, que lo que ellas sienten en su cuerpo no es tenido en cuenta por los profesionales. El examen clínico basado en una revisación anatómica -y no en el diálogo-, tiene más validez que las autopercepciones de las mujeres" (Canevari Bledel, 2011: 63). Explica además que, si bien no podría generalizarse, hay mujeres que conocen su cuerpo y están atentas a las señales que reciben y por eso cuestionan o desobedecen a los profesionales, siendo siempre castigadas por eso e incluso culpadas si algo no sale bien. Esa culpa pone en juego

su vida sexual misma porque se suma a la "culpa" por haber mantenido relaciones sexuales, embarazarse y estar allí en situación de parto o por un aborto. En relación a este último, Canevari Bledel destaca, como las mujeres que llegan con aborto en curso son especialmente víctimas de la violencia. Es hacia ellas sin duda hacia quienes se canaliza de modo evidente, la discriminación y el maltrato. Y, a su vez, la percepción del personal de salud es que "la mujer que viene con aborto viene predispuesta a recibir maltrato" (61).

El Reporte de Derechos Humanos sobre atención en salud reproductiva en hospitales públicos que edita el Observatorio de Salud, Género y Derechos Humanos[3], registra comentarios humillantes e insultos hacia las mujeres durante el trabajo de parto y en los casos de abortos que recurren a asistencia médica. Todas las experiencias registradas refieren a la existencia de una continuidad de malos tratos que revisten diferentes grados, que van "desde el menoscabo y falta de respeto a la dignidad de la mujer, al tratarla como una "menor" (infantilizándola), hasta "la existencia de tratos inhumanos y degradantes que pueden llegar a la tortura". En el caso de los abortos, el trato deshumanizado contempla el horror de prácticas de legrado o raspaje sin anestesia.

El mismo registro del Observatorio da cuenta de locuciones que se dirigen a las mujeres en trabajo de parto con las siguientes palabras: "Si te gustó lo dulce, aguantate lo amargo". Como también para recordarles a las mujeres que la ciencia sabe siempre más de su cuerpo y sus procesos de lo que saben ellas: "Yo soy la doctora, pero si vos sabés, quedate en tu casa y atendete sola"[4].

La invalidación de las mujeres para conducir sus partos y decidir libremente sobre su salud sexual y reproductiva es cultural y está fuertemente anclada en la mirada biomédica que ha marcado la autopercepción que las mujeres tenemos de nuestro cuerpo.

II.

Hablar de soberanía del cuerpo de las mujeres, de su reconocimiento y ejercicio, adquiere sentido en un mundo patriarcal, occidental y cristiano que ha colocado a las mujeres, junto a los niños, del lado de los cuerpos dóciles y de las subjetividades heterónomas.

---

[3] Este Reporte es iniciativa de INSGENAR, (Instituto de Género, Derecho y Desarrollo) y CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer). CLADEM es una organización regional con enlaces en diversos países de América Latina y el Caribe, para la cual los derechos sexuales y reproductivos constituyen objeto de principal atención en el marco de la afirmación y fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres.

4 Estas frases están tomadas de la publicación digital: "Con todo al aire 2" Reporte de Derechos Humanos sobre atención en salud reproductiva en hospitales públicos. Observatorio de Salud, Género y Derechos Humanos.

El escenario de la violencia obstétrica es el sistema de salud en particular, pero sus condiciones de posibilidad y operatividad exceden el ámbito de esta institución en la que se perpetran las violencias sobre los cuerpos de las mujeres. La construcción de subjetividad femenina como heterónoma y el disciplinamiento social de los cuerpos en materia de sexualidad, de larga data en nuestra historia occidental y cristiana, tienen en la industria actual de la obstetricia, un modelado final: la maternidad se convierte en motivo para regularizar el "cuerpo de mujer".

El tiempo de la verdad ha llegado. Ese cuerpo que tiene, no le pertenece. Ese cuerpo suyo, que siente suyo, que sabe propio, potente… durante el tiempo de internación en maternidad, vive, según el testimonio de numerosas mujeres, una situación de abuso. Donde se decide, casi siempre sin si quiera consultarle, inyectarle sueros con hormonas, romper membranas, conminarla a una posición que no sólo puede resultar incómoda sino hasta incluso más dolorosa para parir que cualquier otra, cortar su útero para una cesárea -que la mayoría de las veces no hubiera sido necesaria- o mutilar sus genitales para la episiotomía obligatoria de prácticamente todos los partos vaginales.

Las resistencias son pocas todavía. La mayoría de las mujeres a la hora del parto no duda en entregar su cuerpo sano, potente, a la institución médica. El miedo al propio cuerpo y al propio parto todavía es tan grande como la falta de información y la vergüenza. Vergüenza por no saber qué hacer con eso que *se sabe en el cuerpo, pero no se sabe.*

La prepotencia y el abuso de poder de la violencia obstétrica se asientan en estos pilares. ¿Cómo es posible sino que permitamos que tan fácilmente se nos realicen una serie de prácticas invasivas que hace décadas la Organización Mundial de la Salud[5] desaconseja para los partos de bajo riesgo y que nos reducen en nuestra capacidad de sentir y hacer durante un momento tan trascendente de nuestras vidas?

Mujeres sanas llegan a los servicios de maternidad públicos y privados y se entregan, sin reservas, al saber y a la autoridad de lxs profesionales de la salud para parir –mediante pujos dirigidos, órdenes de hacer o dejar de hacer, intervenciones quirúrgicas injustificadas- fundamentalmente porque las mujeres hemos sido desprovistas, a través de los siglos, de los

[5] OMS -Declaración de Fortaleza –"Tecnología apropiada para el parto" Fortaleza, Brasil, 1985. Realizada por la Organización Panamericana de Salud y la oficina regional de la OMS para las Américas. Contó con la presencia de obstetras, pediatras, parteras, epidemiólogo/as, psicólogo/as, sociólogo/as, administradores sanitarios, economistas y madres reunidos para revisar los conocimientos sobre la tecnología vigente para el parto.

saberes y también de los poderes sobre nuestros cuerpos (Federici, 2010) -y eso incluye nuestra capacidad de parir por nuestros medios y en plenitud, sin ser intervenidas-.

Es tan vasto el universo simbólico que hay que deconstruir para lograr el cambio social que necesitamos. Para que los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres sean reconocidos y ejercidos plenamente. El lenguaje con el que nos pensamos a nosotras mismas, con el que nos decimos a nosotras y a las otras compañeras de género, todavía es un lenguaje androcéntrico. Desde este centro *andros* dador de sentido, se establecen categorías, se recorta la realidad, se establecen jerarquías. Nuestra lengua materna es, como decía Luce Irigaray (1980), una lengua paterna (androcéntrica) que condiciona la percepción que tenemos de nosotras mismas, que nombra, otorga funciones, capacidades e incapacidades para nuestro ser "mujer" y para nuestro cuerpo "de mujer" que está presente a lo largo de nuestras vidas. La manera en cómo se transmite culturalmente la experiencia del trabajo de parto, el parto, los abortos -y lo que se vive finalmente en los centros de salud- constituyen piezas clave en la cadena de violencia de género; primero simbólica y luego física hacia las mujeres. El poder simbólico de hacer de prácticamente todos los partos: actos médicos, sólo se ejerce en tanto los cuerpos de las mujeres son inscriptos en un determinado orden de las cosas. En la lógica de la dominación masculina (Bourdieu, 2000) que durante milenios ha trazado nuestros cuerpos. Y lo ha hecho marcando los límites dentro de los cuales es posible percibir, pensar, decir y hacer (con nuestros cuerpos de mujer).

III.

El velo respecto de las transformaciones que experimenta el cuerpo de las mujeres durante estos procesos, de las posibilidades reales de que lleguemos a parir por nuestros propios medios, con placer (o con nuestros propios dolores, mitigados por nuestras endorfinas) y sin intervenciones, es un aspecto importante de destacar como deuda en la transmisión intergénero e intergeneracional. Tiene que ver con la manera en que se "educa por el silencio"[6] a las nuevas generaciones y que, desde mi punto de vista, perpetúa la violencia simbólica contra las mujeres.

Mucho contribuye a la heteronomía saberse con un cuerpo propio que está fuera de nuestro control, del que se ignora demasiado y sobre el que avergüenza preguntar, incluso a los médicos (profesionales legitimados en esta época para saciar nuestro deseo de saber). Mujeres universitarias preguntan cosas tan básicas a sus amigas sobre la fisiología del embarazo o el parto, porque el

[6] Así se refiere Hilda Santos (2007) al hecho de que una parte de la educación sexual actual está dada por la omisión del tema en las aulas, en muchas familias y en otros espacios institucionales.

médico no entiende o no atiende sus dudas… Lo cierto es que “entre nosotras” espanta ver la distancia creada; la ignorancia que abisma nuestros cuerpos (respecto de nosotras mismas).

Frente a esa sensación de impotencia, se erige el poder de la medicina. Poder, que como bien señaló Eva Giberti, sólo puede ser tendido sobre nuestros cuerpos gracias a la trama compleja de herencias culturales milenarias que nos constituyen como sujetas de la “vergüenza” y la “obediencia”: “Poder que se caracteriza por defender el principio de jerarquía inspirado en el modelo que instaló la idea de superioridad masculina por una parte y por la otra la asociación con dos ordenadores psicosociales en la construcción de la subjetividad de las mujeres: la vergüenza y la obediencia. Eva se va del Paraíso avergonzada, culpándose por su desobediencia. Vergüenza y desobediencia que funcionan de manera autoexcluyente, es decir, condicionando a las mujeres para autoexcluirse de su propia conciencia como mujeres paridoras lo que significa personas en estado de potencia” (Giberti, 2007).

Lo cierto es que todavía estamos muy lejos de lograr el empoderamiento, si la preparación para el parto consiste en tomar nota de los datos que algunas instituciones médicas nos proporcionan. En general, los cursos pre-parto que ofrecen los servicios de salud, no sirven para otra cosa que para facilitar el trabajo de intervención sobre los cuerpos de las parturientas en el momento de su ingreso al servicio de maternidad. La información que allí se brinda a las mujeres y a sus compañerxs, se limita a describir un proceso estandarizado, pautado según protocolos de atención, que responden a un modelo de intervención sobre los cuerpos que nunca tiene en cuenta la singularidad.

A la escasa, dudosa o nula información que brindan los servicios de salud sobre estos temas, se suma la falta de tratamiento de ellos en la educación sexual que bien podría proporcionar la escuela.

IV.

Adrienne Rich en su libro “Nacemos de Mujer” (1976) distingue entre: la maternidad como institución y como experiencia. Explica que se trata de dos significados superpuestos. La maternidad como institución tiene como objetivo asegurar que el potencial que cada mujer tiene de experimentar la maternidad permanezca bajo el control patriarcal. En esta búsqueda de control y vigilancia ubica la histórica pérdida de saberes en torno al cuerpo femenino y la maternidad en las propias mujeres y la apropiación de estos saberes por parte de la medicina.

Es preciso que reparemos en la falta de transmisión intergénero e intergeneracional de aquellos saberes que permitirían a las mujeres escapar a al continuo de esta violencia. El feminismo como pensamiento emancipatorio, señala que la transformación de las instituciones y el cambio social empiezan por tener en cuenta la experiencia de las mujeres, acumulada a lo largo de la historia y hasta hoy menospreciada. La violencia vivida en la atención obstétrica, como sucede con toda violencia de género, permanece silenciada entre las mujeres. A menos que participen de algún colectivo militante, la mayoría de las mujeres que han sido violentadas en los partos o abortos callan esta experiencia. Hay mujeres que relatan que, cuando se animaron a contarle a otras mujeres de la familia, la violencia sufrida durante el parto, a muchas les había sucedido lo mismo hace más de 30 años atrás y nunca lo habían comentado. Habían preferido "asumir" que así eran las cosas. El silencio respecto de estos temas y la ausencia de transmisión generacional, nos llevan a pensar sobre esta marca en la subjetividad en relación a los saberes vedados y la ignorancia sobre el propio cuerpo con la que llegan y salen del parto la mayoría de las mujeres.

Acontecimientos sexuales en la vida de las mujeres como el embarazo, el parto, la lactancia, se ocultan en tanto experiencias potentes, sexuales, extáticas y se hacen visibles sólo en su versión medicalizada, aséptica, quirúrgica. Hay partes feas, sucias, tristes, pegadas a cierta belleza inmaculada, pura, que sería conveniente sortear, hacer a un lado, borrar de la experiencia femenina de la maternidad. Episodios "extirpables" o con posibilidad de acontecer aislados del resto de las experiencias fundamentales en las que se nos juega el deseo, el placer; que inciden en la construcción de nuestras identidades y de nuestro proyecto de vida.

Así, todo lo que sucede en el cuerpo como consecuencia de la sexualidad, pasa a un plano que no tiene relación de continuidad con el placer, porque tensiona las representaciones con las que el cuerpo femenino se construye en relación a la maternidad. Los medios de comunicación masivos, refuerzan este mensaje cuando encuentran menos inconveniente exhibir una cirugía que mostrar un parto natural, sin intervenciones, por el componente erótico que comporta.

El sistema educativo, por más que se proponga educar en sexualidad desde un enfoque de género, todavía se encuentra con este obstáculo.

V.

Todavía es una novedad para muchos que la escuela educa en sexualidad, aún cuando pretenda no hacerlo, aún cuando no reconozca que "toda educación es sexual", como denuncian Graciela Morgade y otras investigadoras en la temática, en el libro que lleva esta sentencia como título. Allí se explica cómo, a partir de cuestiones sanitarias que con la epidemia de VIH-SIDA ocuparon la agenda de las políticas públicas de los años 80 y 90s, se hizo un lugar en las escuelas para hablar del cuerpo, pero en una ruta trazada desde la biologización a la medicalización de los temas de sexualidad (Morgade, 2011: 11 y sig). Ruta que escamotea la dimensión política que tiene la educación, dimensión que permitiría visibilizar la violencia de género que implica la violencia obstétrica.

Es en relación a esta dimensión ausente para pensar nuestros cuerpos que me pregunto hace tiempo: ¿Por qué razón no es un contenido obligatorio en la educación secundaria la fisiología del embarazo y del parto? ¿Porqué la Educación Sexual Integral no se pronuncia sobre los prejuicios y mitos acerca del estado de gravidez, del trabajo de parto, del parto y del puerperio? ¿Por qué no habla de la lactancia? ¿Por qué no habla de los abortos? ¿Por qué no se detiene en temas como la menstruación, desde un enfoque que tenga en cuenta los ciclos vitales de las mujeres? ¿Por qué no confronta biología y cultura respecto de este y otros temas de la sexualidad?

Si el embarazo, el parto, la lactancia, los abortos (espontáneos o inducidos) son acontecimientos sexuales en la vida de las mujeres y de sus compañeros varones ¿Por qué no se habla obligatoriamente de estos temas en la escuela secundaria? La necesidad de incluirlos en los contenidos obligatorios para lograr el cambio social que necesitamos tiene que ver, fundamentalmente, con lograr hacerlos entrar en la escena pública escolar desde una perspectiva crítica en la que estos temas puedan ser vistos en su dimensión problemática, histórica, política, desde las que se puedan indagar las razones por las cuales han sido históricamente excluidos del acervo de saberes necesarios para la vida. Si hablamos de soberanía de las mujeres sobre su propio cuerpo, no alcanza con enfocar la educación solamente a la prevención de embarazos no deseados o infecciones. Una ESI con enfoque de género, complejiza el universo de la salud sexual y reproductiva porque exige que confrontemos biología y cultura.

La noción de género resulta central en los análisis feministas, pero recientemente muchos debates se centran en el tema de si el género debe distinguirse del sexo o éste se reduce a él (Butler: 2002). Desde el momento que pensamos el cuerpo como cuerpo "sexuado", los límites materiales del sexo, por decirlo en términos Butlerianos, se desdibujan. La palanca para empezar a desarmar la lógica de la dominación sexista, consiste en reparar en aquello que expresara Thomas Laqueur, de

que "…la biología –el cuerpo estable, ahistórico, sexuado- es el fundamento epistemológico de las afirmaciones normativas sobre el orden social" (1994: 25).

Reflexiones finales

La violencia obstétrica, como toda violencia de género, está íntimamente ligada a la educación sexual que recibimos, tanto las mujeres (que gestamos, parimos y abortamos), como lxs profesionales de la salud que nos atienden en los servicios de obstetricia.

Resulta evidente la necesidad de educar en sexualidad desde un enfoque de género a los agentes de salud susceptibles de incurrir en violencia obstétrica, en la atención de los partos y de los abortos (espontáneos o inducidos). Para eso, se necesitarán programas de actualización en género como los que actualmente están recibiendo los profesionales del derecho o de la comunicación, entre otros. Pero con la E.S.I en las escuelas y en la formación docente, contamos con la oportunidad de trabajar estos temas mucho antes, cuando la palabra y la carne *se dan o se niegan* a los y las sujetas de la educación, como efectos de la transmisión.

Si la problemática de la violencia de género entró en la agenda de las políticas educativas fue por la decisión de volver a pensar los contenidos educativos desde la perspectiva de los Derechos Humanos y, en especial, de su progresiva generización. Sin embargo, hay algo fundamental de esta gesta de origen, profundamente valioso para la educación, que se pierde en el camino escolar y de la actualización profesional si no se pone en juego una política de la memoria. Se trata del colectivo "mujeres" como emergente de una experiencia histórica de dominación, que se autopercibe capaz de transformar colectivamente esa historia.

El reclamo por partos y abortos respetados, en el registro de la lucha contra la violencia obstétrica, tiene una fuerza política clave para la emancipación de las nuevas generaciones, por la grieta que le infringe a la identidad reificada de lo femenino-maternal que construyó el orden patriarcal. La recuperación del cuerpo femenino en torno a la experiencia de la maternidad, como señalara Adrienne Rich (1976) tiene que ver con la posibilidad de generar cambios fundamentales para la humanidad. El "cuerpo de mujer" que se reclama para el género no es un cuerpo biológico ahistórico; sino el cuerpo vivido por el colectivo "mujeres" en una larga historia de sometimiento, de luchas y de resistencias. La educación sexual integral, como política pública educativa, tendría que poder transmitir estos saberes y poderes en juego. Lo que está en juego en el reclamo de los activismos de mujeres que luchan contra la violencia obstétrica -y que tiene un semblante

fundamental para la educación de las nuevas generaciones- es la posibilidad de vislumbrar un proyecto emancipatorio para las mujeres desde las mismas prácticas del género.

El compromiso colectivo de la ESI tiene que ser el de ir, poco a poco, desarticulando aquellos lenguajes, símbolos y visiones del mundo que operan soterradamente al servicio del control social de los cuerpos de las mujeres. Sólo en ese camino de pensar los cuerpos, los saberes y las subjetividades como producto histórico, se puede abrir en la escuela un espacio de posibilidades para pensar una educación sexual tal que contribuya a constituir otrxs sujetxs.

El parto como experiencia potente, reconfortante para las mujeres, seguramente vendrá de la mano de "ir sanando nuestro femenino herido de tantas violaciones", como señala esa maravillosa mujer, médica cirujana y partera cochabambina que es Vivian Camacho Hinojosa… De irle perdiendo el miedo a nuestros cuerpos cuando atraviesan experiencias que se inscriben en nuestro deseo y nuestra búsqueda de la felicidad.

Un deseo para el género, que no caiga en la trampa histórica del castigo, del dolor como consecuencia de la búsqueda de placer. Un deseo que sea coherente con el poder de decidir y de hacer; pero también con el poder de sentir el cuerpo, el ritmo de nuestra respiración, de nuestras contracciones.

"Poder" de sentir el cuerpo, que sólo puede conseguirse con perderle el miedo a sentirse "en el cuerpo". Porque, así como progresivamente las mujeres al expresarnos en el espacio público hemos logrado sentirnos soberanas de la palabra, todavía falta mucho por recorrer para ser soberanas de nuestros cuerpos. Para ello, la batalla todavía se sigue librando en el terreno de lo simbólico, donde la última palabra, nunca está dicha.

Así entiendo el empoderamiento al que pueden llegar las mujeres a través de la Educación Sexual Integral. Ese empoderamiento lo concibo como la posibilidad de que la experiencia del cuerpo en la maternidad, nos encuentre soberanas, reapropiándonos de nuestro "cuerpo de mujer" bastardeado durante tantos años de menstruaciones y partos dolorosos (de biologías como destino). Este es un poder que habremos conquistado, remontando el camino de la construcción simbólica de nuestras carencias, deconstruyéndolo para ver su carácter ficcional y por eso modificable.

Bibliografía

AAVV (2011) *Toda educación es sexual: hacia una educación sexuada justa*. Graciela Morgade, comp. (Buenos Aires: La Crujía).

Butler, Judith, 2002 (2000) *Cuerpos que importan*. *Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"* (Buenos Aires: Paidós).

Bourdieu, Pierre 2000 (1999) La *dominación masculina* (Barcelona: Anagrama).

Camacaro Cuevas, Marbella, "Patologizando lo natural, naturalizando lo patológico…improntas de la praxis obstétrica" En **Revista** venezolana de estudios de la mujer - Caracas Enero /junio 2009 - Vol. 14 / N° 32.

Canevari Bledel, Cecilia (2011) *Cuerpos enajenados. Experiencias de mujeres en una maternidad pública* (Santiago del Estero: Barco Edita).

Federici, Silvia 2010 (2004) *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. (Buenos Aires: Tinta Limón).

Foucault, Michel 2008 (1976) *Historia de la sexualidad*; Tomo 1: La voluntad de saber /La hipótesis represiva (Buenos Aires: Siglo XXI).

Foucault, Michel 2001 (1982) "El sujeto y el poder", en Dreyfus- Rabinow *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica* (Buenos Aires, Nueva Visión).

García Fernández, Tatiana (2014) "Soberana de mi cuerpo, como de mi palabra", Tesina de Especialización en Educación Sexual, Buenos Aires, Instituto Superior del Profesorado Joaquín V. González.

Giberti, Eva (2007) *El poder hegemónico del médico en situación de embarazos y partos*. Primer Congreso Nacional de Partería http://www.evagiberti.com

Giberti, Eva y Fernández, Ana María (1992) *La mujer y la violencia invisible* (Buenos Aires: Sudamericana).

Irigaray, Luce 1985 (1980) *El cuerpo a cuerpo con la madre. El otro género de la naturaleza. Otro modo de sentir*, laSal, edicions de les dones, Barcelona, traducción de Mireia Bofill y Anna Carvallo.

Laqueur, Thomas 1994 (1990) *La construcción del sexo. Cuerpo y género desde los griegos hasta Freud* (Valencia: Cátedra).

Rich, Adrienne 1986 (1976) "Introducción" en *Nacemos de mujer: la maternidad como experiencia e institución.* Traducción de Gabriela Adelstein para RIMA, disponible en:http://www.rimaweb.com.ar/articulos/2010/nacemos-de-mujer-de-adrienne-rich/. Consulta 2012.

Rodrigañez Bustos, Casilda (2010) *Pariremos con placer. Apuntes sobre la recuperación del útero espástico y la energía sexual femenina* (Buenos Aires: Ed. Madreselva).

Santos, Hilda (2007) "Algunas consideraciones pedagógicas sobre la educación sexual" En: *Educación sexual en la escuela. Perspectivas y reflexiones* Ministerio de Educación, Dirección General de Planeamiento. GCBA, Buenos Aires.

Documentos

OMS, Declaración de Fortaleza, "Tecnología apropiada para el parto" *Publicada en Lancet 1985; 2:436-437. Traducción ACPAM.*

ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena el 25 de junio de 1993.

INSGENAR. 2003. "Con todo al aire 1". Reporte de Derechos humanos sobre atención en salud reproductiva en Hospitales públicos. Instituto de Género, Derecho y Desarrollo. Rosario, Argentina.

INSGENAR. 2008. "Con todo al aire 2". Reporte de Derechos humanos sobre atención en salud reproductiva en Hospitales públicos. Instituto de Género, Derecho y Desarrollo. Rosario, Argentina. http://www.insgenar.files.wordpress.com

Conclusiones de las "I Jornadas de participación ciudadana para definir violencia obstétrica", Buenos Aires, 2013, disponibles en: http://porelderechoaelegircomoparir.blogspot.com.ar/2013/11/conclusiones-de-las-jornadas.html

ABORTO LEGAL EN AGENDA

Hoyos Ayunta, Sandra Analía[1]

Resumen

El trabajo que se presenta en las IV Jornadas DESCA, pretende dar cuenta del proceso de las políticas públicas en la cuestión vinculada a la ilegalidad y penalización del aborto.

Se tomaron conceptualizaciones propias de la administración pública, en las cuales las políticas públicas son parte de un proceso social, donde el Estado es definido como un actor social más; pero un actor particularmente importante por su posibilidad de producir consecuencias y repercusiones al interior mismo del Estado. En esta clave conceptual se recurrió a las definiciones de agenda gubernamental y agenda pública que pretende visualizar el proceso que transita una cuestión hasta que logra instalarse como un problema que necesita atención.

Se propone visualizar la problemática que deviene de la ilegalidad del aborto en Argentina en un análisis que permita demostrar que la accesibilidad a la salud y a la decisión autónoma sobre el cuerpo de las mujeres desde una perspectiva de derecho , son dimensiones que atraviesan la problemática de la ilegalidad del aborto, considerando a su vez que ambas cuentan con argumentos válidos que pueden sostener esta demanda, la cual requiere la toma de una posición gubernamental y la presencia de la sociedad en tanto actores sociales para que acompañen y garanticen el pleno acceso a una política pública que dé cuenta y respuesta a la cuestión del aborto en Argentina.

Introducción

El presente trabajo pretende dar cuenta del proceso actual sobre la cuestión del aborto en Argentina, en relación a sus posibilidades de legalización, despenalización y gratuidad. Se propone un acercamiento al proceso en el cual la cuestión del aborto está presente considerando lxs[2] actores

[1] Estudiante Licenciatura en Política Social. Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico: sandranalíahoyos@gmail.com.

[2] A lo largo del texto se utilizará x cuando las palabras hagan referencia o incluyan a más de un género.

sociales intervinientes, desde sus diferentes argumentos caracterizándolxs y como a su vez confrontan o coinciden, dando cuenta del carácter heterogéneo de la cuestión.

Considerando que una situación dilemática paraliza el intercambio y el debate entonces la posibilidad de problematización se ve reducida, ya que se instala desde argumentos o principios en oposición. La propuesta va en el sentido de identificar y considerar aquellos discursos que permiten y/o habilitan la posibilidad de problematización y que a su vez tornan teóricamente consistente está cuestión a fin de la incorporación e implementación de políticas públicas que aborden la cuestión del aborto en el aspecto aquí planteado.

Se considerará que la dimensión sanitaria en tanto muerte materna por abortos inseguros y en el aspecto jurídico en tanto derecho a la autonomía de los cuerpos, son elementos necesarios en este análisis, ya que los discursos provenientes de estas dimensiones cuentan con un carácter objetivo, que permitiría la presencia argumentos teóricamente consistentes y aceptables culturalmente que en simultaneo propician que una cuestión sea definida y considerada un problema público. Es en estos aspectos que se intenta visualizar las posibilidades de problematización de la cuestión y que ésta no quede estanca desde posiciones antagónicas y dilemáticas.

Así mismo se abordarán conceptualizaciones como Agenda Pública y Agenda de Gobierno que permitirán un acercamiento a las preguntas que hasta aquí se plantean.

¿Cómo es sostenida y argumentada la cuestión del aborto desde las dimensiones salud y derecho para que sea problematizada socialmente y que ese proceso lleve a la implementación de una política pública que responda a la demanda que requiere la despenalización y legalización del aborto en Argentina?

¿Cuáles son los ámbitos que obstaculizan la problematización de la cuestión; los discursos y argumentos provienen de lugares de antagonismo irreconciliable o existen coincidencias que permiten el avance hacia una resolución o respuesta al problema planteado?

Se recurrió a marco teórico vinculado a la Administración y Políticas Públicas [3] para dar sustento a un incipiente análisis que permita indagar en el proceso de las políticas estatales y en la formación de la agenda.

En cuanto al tema específico del aborto en Argentina se consideraron materiales informativos y trabajos que dieran cuenta del recorrido y que además visualice el camino transitado por esta cuestión, desde diversos ámbitos institucionales, como el derecho, la salud, los medios de comunicación, el feminismo, la religión.

Cuando se habla de una política pública es necesario prestar atención a la formación de la agenda y a la definición de un problema como público. Se tomaron conceptualizaciones propias de la administración pública, en las cuales las políticas públicas son parte de un proceso social; en esas definiciones el Estado es un actor social más; pero un actor particularmente importante por su posibilidad de producir consecuencias y repercusiones a su interior.

Es así que el Estado tiene la capacidad de introducir nuevas prácticas y funciones, asignación de recursos, atribución de competencias; apertura de nuevas áreas, las que son encargadas del tratamiento, resolución y puesta en práctica de una determinada política estatal. En ese proceso de cristalización de nuevas prácticas dentro de las unidades estales estas repercusiones y modificaciones internas pueden expresar y dar cuenta de la interacción del proceso social interviniente. Si bien es el Estado quien toma la decisión de posicionarse frente a una cuestión, ello es sólo el resultado de la interacción de todos lxs actores alrededor de una situación quienes otorgaron el carácter de problema público a un asunto, que a su vez demandó atención gubernamental y ello se concretizó en una acción como lo es la implementación de una política pública.

Es decir, la toma de posición del Estado sobre una determinada cuestión es un factor decisivo y de importancia para que otrxs actores adopten o redefinan posiciones. Las políticas públicas o estatales son un posicionamiento por parte del Estado que intenta una forma de resolución a una cuestión, la cual no es unívoca, ni permanente, ni homogénea ya que debe poder incluir las diferentes posiciones de los actores, logrando cierta coincidencia y evitando grandes contradicciones ya que estos antagonismos no permitirían encontrar puntos en común para la intervención y accionar del Estado.

[3] Luis Aguilar Villanueva, Oscar Ozslak y Guillermo O'Donell.

En relación a la cuestión del aborto esa toma de posición del Estado debiera ser considerada desde puntos de coincidencia, en ese sentido se consideró el aspecto de la salud. Según el Ministerio de Salud de la Nación, la primera causa de muerte materna está vinculada al aborto en condiciones de clandestinidad y un gran número de internaciones por complicaciones post aborto trepa a la cantidad de 60.000 mujeres al año[4]. En el caso de tomar posición respecto de esta problemática desde este lugar podrían limitarse las voces en contra ya que se presentan con argumentos validados por diferentes organismos institucionales y estas estadísticas dan cuenta de una situación que demanda y necesita atención.

En otros aspectos vinculados a cuestiones de principios, éticos, morales, religiosos se reducen las posibilidades de coincidencias, de esta forma la toma de posición del Estado se torna más conflictiva y con menos capacidad de posicionarse de forma resolutiva frente a una cuestión y el resultado muchas veces se traduce en inacción, omisión o indiferencia frente a una problemática que demanda la atención gubernamental.

Otras de las definiciones conciben a las políticas estatales como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

En este punto se hace necesario exponer algunas preguntas ¿Es el aborto una cuestión que concita el interés? ¿Existen políticas públicas en relación al aborto?

Para que existan estas tomas de posición desde lo gubernamental es fundamental la definición de problema público acerca de una determinada situación, pero no basta que se visualice alguna forma de posicionamiento desde la sociedad o desde lo gubernamental para que un asunto sea definido como un problema, sino que el proceso que resulta de una política pública incluye diversos elementos que van desde la aparición de una determinada cuestión problemática, en nuestro caso el aborto, hasta su resolución o intento de resolución a partir de una política pública.

En este punto es necesario pensar los diversos lugares desde donde se enuncia como una problemática que el aborto no sea legal y allí aparecen numerosas situaciones mucho más específicas, como el derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos , estadísticas de muerte

[4] Según la OMS, Organización Mundial de la Salud, aborto riesgoso e inseguro es aquel practicado en condiciones sanitarias y de seguridad inadecuada e insuficiente, mediante la utilización de prácticas peligrosas, en recintos carentes de higiene y en la mayor parte de ocasiones realizado por personal médico no calificado.

materna por abortos clandestinos, acceso a información en situaciones de pre y post aborto , embarazo adolescente, acceso a la educación sexual, a la salud sexual y reproductiva, el cumplimiento de los casos de abortos no punible, la despenalización y legalización del aborto como también el acceso gratuito a su práctica y también las voces contrarias al aborto las cuales instalan también la cuestión y se transforman en parte del proceso de problematización social acerca del Aborto Legal en Argentina.

Estas diferentes situaciones vinculadas todas ellas al aborto, dan cuenta de que no existe una sola situación a resolver, ni tampoco muestran que hay una sola toma de posición por parte del Estado para que se resuelva un problema.

A saber, la cuestión que se plantea muestra en distintos niveles que concita la atención de numerosos actores sociales en pos de su interés particular, en otros casos en relación a un interés más general.

La cuestión del aborto en Argentina cuenta con voces diversas e incluyen numerosos argumentos, los provenientes desde el ámbito de la salud, que consideran su ilegalidad como un problema sanitario ya que pone en riesgo de muerte a las mujeres que recurren a interrumpir un embarazo en forma clandestina. Desde espacios del feminismo se da importancia a autonomía de las mujeres, al derecho a decidir sobre sus propios cuerpos, aparecen cuestionamientos alrededor de la idea de maternidad impuesta, la naturalización de la finalidad maternal de la mujer que obstaculizan y hasta impiden que el aborto pueda ser legal.

En ámbitos vinculados al derecho se pueden mencionar a los que hacen referencia a convenciones y pactos internacionales los cuales son garantes de los derechos de las mujeres.[5]

Desde los diversos argumentos alrededor de la cuestión del aborto transitan actores antagónicos, otros que no tienen un claro posicionamiento sin embargo de forma indirecta afectan a la cuestión desde algún lugar. Entre ellos se puede mencionar a la dimensión salud, un ejemplo es la

---

[5] Protocolo de CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas formas de eliminación contra la mujer) que señala "El acceso de la mujer a una adecuada atención medica tropieza con obstáculos como las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas como es la interrupción del embarazo" la Convención Americana de DDHH (CADH) sostiene que cuando se enfrenta la cuestión del aborto, hay dos aspectos por destacar en la formulación del derecho a la vida en la convención. En su art. 4. "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho está protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción." En primer término la frase <en general> en la sesiones de preparación del texto del Pacto de San José de Costa Rica que la Constitución Nacional Argentina incorporó en 1994, se reconoció que esa frase dejaba abierta la posibilidad de que los Estados Partes incluyeran en su legislación nacional " los casos más diversos de aborto".

omisión por parte del profesional médico y/o personal sanitario de informar acerca de los embarazos no deseados y de los riesgos que implica un aborto en condiciones de clandestinidad, siendo que existe una guía de atención en casos de abortos no punibles.

Así también la figura de consejerías o acompañamientos pre y post abortos en centros de salud que no abarca a todo el sistema de salud , si bien funcionan en algunos hospitales y centros de salud, éstas no son difundidas , ni incentivadas desde el interior del sistema sanitario, si lo son la presencia de estas consejerías desde ámbitos vinculados a lucha por el aborto legal instalando el servicio de acompañamientos que en muchos casos funcionan en lugares pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil.

Desde los mismos lugares antes mencionados surgen elementos que se identifican con el aborto instalados desde distintos principios o concepciones, como ejemplo, la figura de "objeción de conciencia" una forma de reconocimiento de derecho a los profesionales de la salud a no intervenir profesionalmente por razones que suelen ser las ético-religiosas.

En ámbitos jurídicos locales se hacen referencias al Código Penal Argentino en su art. 86, vigente desde 1922 que garantiza el acceso al aborto no punible en:

"1°. Sí se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida de la mujer encinta, no es punible.

2° sí el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor sobre una mujer idiota o demente (…)".

Entre otras herramientas, la mencionada "Guía técnica para la Atención Integral de Abortos No Punibles" cuenta con contenidos indicados por la corte suprema y a su vez difundido por el Ministerio de Salud de la Nación, que sin embargo hasta la fecha no ha tomado el rango de resolución ministerial lo cual imposibilita la accesibilidad sistemática en casos de abortos no punibles.[6]

[6] El caso de F.A.L fue paradigmático en el acceso al aborto no punible, la Corte Suprema de la Nación fallo a favor de una niña con la sentencia denominada "Medida autosatisfativa del 13 de marzo de 2012 para la efectiva interrupción del embarazo.

Así mismo intervienen actores del mismo ámbito jurídico, como jueces o abogados representantes de organización autodenominadas “Pro Vida”, que impiden la realización de los abortos en las situaciones que se describen en el artículo Nº 82 del Código Penal Argentino.

Se pueden mencionar casos de judialización a los pedidos de interrupción de embarazo por violación, riesgo de vida o el caso de una mujer con discapacidad mental, en los que se negó o retrasó su realización, como el reciente caso de una niña víctima de abuso en el cual un comité de bioética de un hospital zonal de la localidad bonaerense de Moreno, le negó la realización de la intervención. Sin embargo, la interrupción pudo realizarse por otra vía alternativa en la que espacios del feminismo en lucha por el aborto legal acompañaron a la niña y a su familia. O el caso de María Acevedo, quien murió después de transitar un embarazo de riesgo para su vida, en el cual durante la gestación solicitó interrumpir, siéndole negado el derecho al aborto no punible.

Ejemplos como los de carácter religioso sostienen el derecho a la vida desde la concepción, negando la posibilidad del aborto como un derecho de las mujeres, sin embargo, también en el seno de la religión católica surgen grupos identificados visiblemente por su identidad cristiana visibilizando su apoyo al derecho de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos.

Los medios de comunicación también muestran la diversidad del tema desde la visibilizacion de la cuestión, como lo es la difusión e información sobre salud reproductiva, embarazo adolescente, casos de judicialización de Abortos No Punibles. Así también desde su discurso instalan e introducen discursos diversos y heterogéneos que sostiene, avalan, potencian las diferentes posiciones en torno al aborto.[7]

Retomando el marco teórico sobre políticas públicas y para volver sobre el proceso de formación de la agenda se torna necesaria la mención al problema y como éste es respaldado por organizaciones poderosas y con argumentos culturalmente significativos, una cuestión cuenta con voces dispersas y opiniones que se dividen. En suma, un problema que demanda una solución o respuesta, da cuenta de las relaciones entre la sociedad y el Estado.

La cuestión del aborto y el proceso social por el que transita da cuenta de la interacción entre el Estado y la sociedad. Se puede afirmar que existe una cuestión o demanda que necesita atención y que ésta es problematizada por la sociedad en tanto diversas voces en consonancia, en oposición y otras en la construcción o ensayando una posible posición alrededor del asunto.Que

[7] En Página /12, “Barreras para el aborto no punible”, “Desafío a la corte suprema” Abril 2013 y “Lo que se piensa no se dice en voz alta”. En TV Pública, “El debate: ¿hay que despenalizar el aborto?” Julio de 2011. En Clarín, Sociedad, Febrero de 2013. En la Nación, “Polémica por el caso de una de 11 años embarazada”, Abril 2013.

una cuestión forme parte de la agenda es que existe una toma de una posición por parte del Estado. Sin embargo, es necesaria la distinción de las dos agendas que muestren el trayecto que una cuestión debe realizar desde su aparición como problema hasta su solución a partir de una política pública concreta.

Por un lado, la agenda pública, es la que define una cuestión de forma general y amplia, tiene una denominación genérica, en nuestro caso "el aborto". En la agenda pública la cuestión se instala a partir de su construcción como problema público, es decir, que un asunto alcance un grado de atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerado por la mayoría de lxs ciudadanxs como merecedor del involucramiento del gobierno y caer en el ámbito de las obligaciones constitucionales del Estado.

Parecieran ser elementos con los que cuenta la problemática del aborto en Argentina, ya que cuenta con diversas voces y argumentos. Una cuestión socialmente problematizada de inmediato toma carácter de problema público y asume características que la hacen plausible de traducirse en una política estatal.

La agenda gubernamental puede entenderse desde el lugar que ocupa un problema o demanda social y como fue socialmente problematizado. Si bien hay cuestiones que llegan a la agenda de gobierno a partir de su visibilidad entre la ciudadanía y el grado de problematización hay otras que no logran ocupar ese lugar. El que una cuestión este en agenda de gobierno o no, se traduce en que existió una toma de posición o una posible solución al problema por parte del Estado.

Retomando una pregunta del inicio, acerca de las políticas públicas existentes en torno a nuestra cuestión:

La cuestión del aborto está instalada en un camino que transcendió la cuestión socialmente problematizada desde hace un tiempo, el cual se puede remontar al año 2007 y mencionar la presentación del proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo, por parte de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto, organización a nivel federal que agrupa a cientos de organizaciones en la lucha por el derecho al aborto.[8]

[8] Si bien la lucha por el Aborto Legal en Argentina lleva al menos 30 años de organización y participación de espacios del feminismo, en este trabajo se destaca la formación del espacio" Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito" por su carácter de aglutinador de militancia, experiencias y acciones que llevaron que entre el año 2003 y 2004 bajo el marco del Encuentro Nacional de Mujeres de Rosario y Mendoza numerosas organizaciones a

Se han construido caminos en los cuales se aporta desde la coincidencia, como lo es la búsqueda de apoyos a la ley. Se buscan alternativas a la situación de ilegalidad y clandestinidad que significa la realización de un aborto, como lo son las nuevas experiencias de acompañamientos y socorrismos , implementación de consejerías pre y post aborto en el marco institucional de la salud como en ámbitos de la sociedad civil, reconocimiento y recomendación por parte de la OMS al medicamento Misoprostol como apto para la realización de abortos sin riesgo hasta la 12° semana de gestación, fallos judiciales que avalan la no punibilidad de abortos en casos de violación, pronunciamientos de los consejos superiores de las Universidades Nacionales, acompañamientos y visibilizacion por parte de organizaciones sociales en casos de abortos no punibles, información y difusión del proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en mesas informativas en la vía pública, en diferentes ámbitos educativos , centros de salud, en los barrios y también al interior de las propias organizaciones quienes fomentan nuevas prácticas y estrategias en torno a la situación de ilegalidad, penalidad y clandestinidad de la interrupción voluntaria del embarazo.

Estas prácticas y estrategias propias de la organización de la sociedad civil se van construyendo en simultáneo al proceso donde la cuestión del aborto encuentra su lugar en la agenda gubernamental, lo que significará su tratamiento, debate y discusión en el congreso el que a su vez le puede otorgar su carácter de ley.

Es decir que, en ese construir entre sociedad y Estado se visualizan aportes estatales como lo es la presencia de herramientas que permiten una atención al problema, tales como la implementación de la "Guía de Atención en casos de Abortos No Punibles", el reconocimiento por parte del Ministerio de Salud en relación a las recomendaciones de la OMS y la implementación de consejerías. Los cuales se comienzan a institucionalizar en parte también por la presencia de aquellxs actores que tienen como interés la legalidad del aborto.

Desde el camino transitado por lxs diferentes actores las definiciones globales y amplias acerca de las problemáticas que se traducen de la necesidad del aborto legal nunca fueron escasas, sino que se buscaron definiciones y especificaciones que sostengan, argumenten y brinden soluciones al tema.

---

sienten las bases para el funcionamiento de esta campaña nacional y federal en la que convergen en la actualidad más de 600 organizaciones.

Siguiendo el marco teórico; un tema socialmente problematizado se transforma en cuestión y se instala en el debate público y ello a su vez da cuenta de las transformaciones sociales en un contexto y proceso histórico determinado.

En este sentido se puede considerar como los procesos transitados han demostrado que las prácticas y experiencias en Latinoamérica siempre han tenido repercusiones similares y con posibilidades de reproducir experiencias como lo fueron las transformaciones sociales, políticas y económicas post gobiernos neoliberales. Una vinculación con los procesos y políticas similares en la región permite de alguna forma señalar el camino que siguieron los países que hoy cuentan con legislación que permite el acceso al aborto, la reciente modificación al respecto en Uruguay y los países donde se cuenta con su legalidad en Cuba, en Guyana y Puerto Rico y en México (Distrito Federal). Estos casos permiten dar cuenta que en Argentina pueda tornarse viable la implementación de una legislación acorde y en consonancia con estos países latinoamericanos.

El proceso descripto alrededor de la cuestión del aborto y el recorrido realizado en este acercamiento teórico acerca del estudio sobre el proceso de formación de las políticas públicas permite dar cuenta de al menos dos elementos necesarios para que una política pública sea viable: Ser culturalmente y ampliamente aceptado por diversos ámbitos de la sociedad civil y además tener sustento y consistencia teórica, en este caso la existencia del aval jurídico y la consideraciones de la OMS son argumentos válidos y de peso.

Sin embargo, el aborto legal en Argentina aún no cuenta con el elemento necesario para su viabilidad que es ser posible de tratamiento gubernamental, es decir que el gobierno se encuentre en una "ventana de oportunidades", como pueden ser situaciones donde haya pocos asuntos, tiempo, recursos o ausencia de demandas. El acceso a la agenda no es accidental sino resultado de un complejo proceso que depende de la convergencia de problemas, soluciones y oportunidades de elección.

A la espera del tratamiento del proyecto de ley de "Interrupción Voluntaria del Embarazo" IVE[9] y su posible aprobación a nivel legislativo, los diversos ámbitos intervinientes ya están construyendo y garantizando su plena efectividad antes de que el Aborto sea Legal, Seguro y Gratuito con estrategias y acciones que acompañan situaciones de clandestinidad de numerosas

[9] IVE, (Interrupción Voluntaria del Embarazo) el proyecto de ley presentado en el Congreso Nacional por 5° vez desde su primera presentación en el año 2007.

mujeres en situación de pre y post aborto mientras tanto esta cuestión se transforme en políticas y prácticas públicas.

La toma de posición por parte del Estado frente a la demanda social necesita una resolución y la aprobación de la ley IVE marcará el inicio de un nuevo camino con el aval legitimador del Estado en el que la sociedad, en tanto actores sociales, no debe alejarse para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos que permitan el acceso a la salud y el derecho la autonomía de los cuerpos/nuestros cuerpos.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. (1984) "El proceso de la política". México.

Comisión de género del MST. (2012) "Mujer, violencia y capitalismo. De la opresión a la liberación. Buenos Aires. Ed. Alternativa.

Fundamentos y proyecto de ley www.abortolegal.com.ar

Guía para el mejoramiento de la atención post-aborto www.msal.gov.ar

Marta Vasallo, Compiladora. (2013) "Peripecias en la lucha por el derecho al aborto". Religión y Sexualidad. Buenos Aires. IVOS

O'Donell Guillermo y Ozslak, Oscar. (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires.CLACSO

Peces-Barba, Gregorio (1998). "Las objeciones de conciencia". Madrid. Ed. Taurus. Preguntas frecuentes acerca del aborto farmacológico (OMS) http://whqlibdoc.who.int

Parte IV: DERECHOS LABORALES Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ECONOMÍA

DESVERTICALIZACIÓN Y DESLABORIZACIÓN. CUANDO LOS DERECHOS LABORALES SE ENCUENTRAN EN JAQUE

Mariana Fernández Massi[10]

Noemí Giosa Zuazua[11] [12]

Introducción

La legislación laboral en Argentina como en el resto de América Latina, desde sus orígenes a principios del siglo XX, ha sido diseñada para regular la condición asalariada correspondiente a lo que conocemos como "empleo típico", y centrada en trabajadores ocupados en puestos fijos de empresas integradas verticalmente, que son contratados para desempeñar funciones en las instalaciones del empleador, con quien mantienen una relación laboral bilateral, y se encuentran bajo su supervisión directa. Las estrategias empresariales desplegadas a partir de la década del 70, tendientes a la fragmentación del proceso productivo, y la desintegración vertical de las grandes corporaciones, en particular la tercerización, han alterado la forma de las relaciones laborales, generando un caleidoscopio de vínculos de empleo. Por un lado, surgen nuevas formas que no están adecuadamente reflejadas en el sistema de institucionesque busca mediar y proteger las relaciones laborales "típicas": nos referimos a los trabajadores y trabajadoras en relaciones de subcontratación que, aunque pueden encontrarse registrados fiscalmente, en muchos casos forman parte de relaciones laborales ambiguas. Por otro lado, se multiplica el fenómeno de trabajadores no registrados, quienes se encuentran completamente desprotegidos al no aplicárseles la normativa laboral vigente en la ley de contrato de trabajo. En ambas situaciones los trabajadores se encuentran expuestosa un proceso de deslaborización[13], interviniendo en menor o mayor medida el "mercado" en la definición de sus derechos laborales.

[10] Lic. en economía, Mg en Ciencias Sociales del Trabajo (UNS-UBA) - Docente-investigadora UNM - mafebahia@gmail.com

[11] Lic. en economía, Mg en Ciencias Económicas (UBA-UNICAMP) -Docente-investigadora UNM- noemi.giosa.zuazua@gmail.com

[12] Este artículo retoma los análisis desarrollados por las autoras en Fernández Massi (2015), y en Giosa Zuazua (2015).

[13] Definimos por deslaboralización al proceso de pérdida de derechos laborales al que son expuestos los trabajadores. Puede extenderse desde la pérdida parcial cuando existe contrato de trabajo para la prestación laboral, pero el mismo se encuadra en un convenio colectivo de menor estándar que sus pares, o la pérdida total en el caso de que la inexistencia de contrato de trabajo impide el acceso a todos los derechos protectorios que por ley le corresponden. Este proceso también incluye relaciones asalariados encubiertas bajo la figura del trabajador autónomo o contratado por locación de servicios, ante las cuales el trabajador no accede a sus derechos protectorios por una situación de fraude laboral.

Ambas figuras, a su vez, forman parte de los mecanismos de flexibilización del mercado de trabajo que se difunden especialmente a partir de los años noventa en Argentina y otros países de la región. Los fundamentos de parte de las voces que defienden la subcontratación como estrategia empresarial, se enmarcan en el pensamiento económico de la escuela neoclásica, que sostiene la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo como mecanismos de lograr eficiencia en la asignación de la fuerza de trabajo y en la determinación de los niveles salariales, según la productividad y las necesidades empresariales. Los mecanismos de flexibilización propuestos incluyen la subcontratación como medio para adaptar los ciclos de la empresa a los ciclos económicos, y para reducir los costos laborales, supuestamente al lograr mayor eficiencia por la especialización productiva (De la Garza, 2005). Esta visión compone una de las posiciones del debate sobre las características e implicancias de la subcontratación en oposición a la visión que la interpreta como mecanismo de racionalización de la fuerza de trabajo y de precarización de las relaciones laborales.

En este artículo nos ocupamos principalmente del problema de los trabajadores y trabajadoras bajo relaciones de subcontratación, que, aunque cuenten con contrato de trabajo registrado, se encuentran afectados por vínculos laborales ambiguos, problema que requiere ser visibilizado ante la sociedad y ante el Estado. Ello no significa que el empleo no registrado no sea un problema grave, que se ha extendido notoriamente en las últimas décadas, y que también se encuentra ligado en parte al proceso de tercerización de grandes empresas, solo que en este caso se trata de un problema visible en lo que respecta a su encuadramiento legal: los empleadores se encuentran violando la normativa vigente.

En el caso de los vínculos laborales en régimen de subcontratación, la desprotección se encuentra en parte encubierta (la violación no es explícita) y se plasma en diferentes dimensiones que afectan la igualdad en el acceso a los derechos sociales y económicos de trabajadores y trabajadoras: torna los empleos más inestables, ya que el costo de prescindir de los trabajadores es menor que en un empleo directo; genera desigualdades en las condiciones salariales, en desmedro de los trabajadores desprotegidos; y afecta el cumplimiento de normas de seguridad e higiene, así como también la respuesta del empleador ante accidentes laborales y profesionales. Este último aspecto implica que esta desprotección no sólo tiene impactos sobre los derechos económicos, sino, como argumentamos en el desarrollo de esta ponencia, sobre el derecho a la vida.

El objetivo de este artículo es plantear los fundamentos y argumentos de la necesidad de discutir modificaciones en la normativa laboral que tengan en cuenta estas nuevas formas de las relaciones laborales, bajo un paraguas protectorio. En otros términos, cuestionando las

modificaciones a la legislación que se introdujeron durante los años noventa, que pretendieron legalizar la flexibilización laboral, resultando en la desprotección del trabajador y la degradación de las condiciones de empleo, sostenemos que los cambios deben orientarse a generar un marco normativo de carácter protectorio y que sí resulte efectivo en este nuevo contexto.

En la primera sección presentamos los fundamentos del derecho protectorio utilizando como marco teórico la visión de la antropología económica de Karl Polanyi, y establecemos los nexos entre esta visión y el problema de la deslaborización de los trabajadores subcontratados. En la segunda sección, discutimos en qué medida las características actuales del derecho protectorio no logran regular las relaciones laborales de subcontratación. En la tercera sección presentamos los impactos que esta desprotección tiene sobre los trabajadores, deviniendo en degradación de los derechos socio-laborales. En la cuarta sección enfatizamos la necesidad de visibilizar este problema y generar un debate con fines de construir una verdadera normativa protectoria. Finalmente, en la quinta sección, y a modo de cierre, aproximamos algunas ideas en relación a los principios que debieran seguir las instituciones regulatorias de la subcontratación.

I. El derecho protectorio, sus fundamentos y sus alcances hasta mediados del siglo XX

La legislación laboral en América Latina desde sus orígenes a principios del siglo XX ha sido diseñada para regular la condición asalariada correspondiente a lo que conocemos como "empleo típico": empleos de jornada completa, estables y registrados, con un único empleador y un espacio de trabajo definido, protegido por la legislación laboral y las instancias de negociación colectiva. Esta legislación se configura en un momento del desarrollo económico de la región, en el cual los contextos socioeconómicos de cada país no se correspondían aun con mercados laborales plenamente desarrollados, ya que en general la tasa de asalarización era baja (Bensusán, 2007).A pesar de ello, se construyó una normativa que, en más o en menos según los países, permitía regular las relaciones laborales, bajo el supuesto de que la relación salarial se iría extendiendo conforme los países lograran mayor desarrollo económico.

Las grandes empresas apuntalaban las mejoras en términos salariales y de derechos socio-laborales a partir de los acuerdos paritarios en convenciones colectivas de trabajoy un conjunto de instituciones que lo propiciaban (Marshall, 1978). Esto se sucedía para normar relaciones laborales que involucraban a un trabajador con un único y definido empleador, perteneciente a empresas para las cuales la estrategia de valorizar el capital incluía la integración vertical de la mayor parte de los eslabonamientos productivos. El control del abastecimiento de materias primas y la posibilidad de

implementar precios de transferencias, en un contexto de reserva de mercado, constituían factores que fortalecían la generación y apropiación del excedente económico. Estas estrategias suponían para el colectivo de trabajadores que todos aquellos vinculados al proceso de valorización del capital fuesen contratados de modo directo por las grandes empresas, con salarios y relaciones laborales respaldadas por el mismo y más favorable convenio colectivo de trabajo (Giosa Zuazua, 1999). Estas son características que describen, en parte, la configuración del marco normativo laboral que busca des-mercantilizar al trabajo de los efectos del mercado, por medio de una legislación protectoria organizada bajo la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), y convenciones colectivas que buscan mejorar los derechos establecidos por la misma.

La importancia de la desmercantilización de la fuerza de trabajo y de sus condiciones laborales fue fundamentada y analizada por Karl Polanyi. Este pensador entiende al trabajo humano, desde la antropología económica, como parte constitutiva del ser humano, y en este sentido analiza el riesgo de que el mismo quede expuesto a los vaivenes de un mercado de trabajo, falazmente "autorregulado". En lo que sigue de esta sección nos ocupamos de sintetizar algunos aspectos relevantes de su visión, ya que la misma resulta pertinente para asociarla con las condiciones bajo las cuales se "(auto)regulan" las relaciones de trabajo bajo subcontratación laboral. Su abordaje permite arrojar luz sobre las inseguridades a las que se exponen los trabajadores subcontratados, cuyas relaciones de trabajo se encuentran reguladas por una normativa confusa, que por su propia ambigüedad termina inclinando la balanza hacia el poder económico empresarial.

Tomando como base el funcionamiento de la sociedad inglesa de fines del siglo XVIII y siglo XIX, denominada sociedad mercantil o sociedad del *laissez-faire*, Karl Polanyi establece los fundamentos para recomendar normativamente la reglamentación y regulación del mercado laboral. La esencia de su obra "La Gran Transformación" es mostrar que tanto la formación de los mercados como la idea de su regulación espontánea o natural, fue impuesta por los gobiernos de los Estados, habiendo sometido a gran parte de la sociedad a condiciones de vida infra-humanas (Polanyi, 1992).

Una de las ideas centrales de este autor es que el mercado de trabajo fue construido, del mismo modo que los otros mercados, en la era del *laissez faire* que se impone en Inglaterra durante la primera Revolución Industrial. Pero la particularidad del trabajo radica en que no puede producirse como producto para la venta, tal como se producen textiles o vinos, y es por ello que no cumple con la condición de mercancía. El autor va más allá en la reflexión sobre el trabajo, ya que

señala no sólo que no es mercancía, sino que es parte misma del ser humano, y de allí que sus fundamentos se encuadren en la antropología económica.

La construcción del mercado de trabajo requería de mano de obra “libre” de los lazosque impedían que la fuerza de trabajose ofreciese a la venta. El poder económico de los empresarios de aquella época y la extensión de la economía de mercado en plena Revolución Industrial, ejercieron presión para la “liberación” de la mano de obra de las restricciones que trababan la ampliación de la oferta de trabajadores. Polanyi llama a la reflexión: para construir el mercado de trabajo, las personas debieron ser despojadas no sólo de sus lugares de hábitat, sino también del sustento básico que les ofrecían las instituciones de protección vigentes[14]. Así, sin hábitat y sin sustento, ante el riesgo del hambre, fueron forzadas a ganarse la vida vendiendo su trabajo a empresarios dueños de fábricas ávidos de recibir trabajadores para la producción.

La idea del liberalismo de aquellos años, de imponer un mercado autorregulado, supuso subordinar lo social (lazos sociales, de hábitat y de sustento) a lo económico. Quedó establecida en el momento en que el trabajo fue transformado en mercancía ficticia, al organizarse de forma planificada un mercado para este “factor” e imponer que el mismo fluctuase según el libre juego de la oferta y la demanda. Fue justamente mediante la aplicación de la libertad de contratar, bajo la proclama de eliminar la intervención y defender así la libertad individual, que se logró transformar al trabajo en una mercancía. En palabras de Karl Polanyi:

> Separar al trabajo de otras actividades de la vida y someterlo a las leyes del mercado fue aniquilar todas las formas orgánicas de la existencia y reemplazarlas por un tipo diferente de organización atomística e individualista. Tal plan de destrucción fue llevado a cabo en la mejor forma por la aplicación del principio de la libertad de contratar. En la práctica esto significó que las organizaciones no contractuales de parentesco, vecindad, profesión y credo debían ser liquidadas ya que exigían la lealtad del individuo y restringían así su libertad.[15]

De los análisis y reflexiones de Polanyi, dos ideas pueden resaltarse para iluminar el análisis de la situación de inseguridad a la que se exponen los trabajadores que son despojados de una normativa protectoria de sus relaciones laborales. La primera se refiere al concepto de trabajo como parte constitutiva del ser humano, y en este sentido el riesgo de vida que representa la carencia de normativa regulatoria, lo cual sucede ante la falta de regulación (en el caso extremo de trabajadores no registrados) o ante su ambigüedad con respecto al acceso a derechos socio-laborales. Según lo

[14] Haciendo referencia a la Ley de Pobres vigente en Inglaterra.
[15] Polanyi, Karl (Ob.Cit.), pag 229.

presenta Polanyi, la construcción del mercado de trabajo, y la imposición de que el trabajo debía cumplir la función de mercancía, colocaron en riesgo la existencia misma del propio ser humano. Porque la supuesta mercancía *"poder de trabajo" no puede ser llevada, traída, estoqueada, usada sin discriminación o dejada de usar, sin afectar al individuo poseedor de esa mercancía peculiar. Al disponer del poder de trabajo de un hombre, el sistema dispondría de la entidad física, psicológica y moral "hombre" que llevara esta etiqueta"*[16]. En la medida en que el precio del trabajo (salario) se redujese por debajo del nivel que posibilitaba la subsistencia, y frente a la inexistencia de instituciones que garantizaran tal subsistencia, y que garantizan el acceso a los derechos laborales, los trabajadores quedaban expuestos al hambre y la mortandad.

La segunda idea arroja luz sobre el proceso de construcción o re(definición) de las regulaciones laborales, advirtiendolas implicancias de la asimetría de poder empresario/trabajador en contextos de carencia o ambigüedad normativa, cuando la balanza se inclina hacia el poder de los propietarios del capital. Polanyi resalta la presión que ejercieron los fabricantes en los diversos distritos, municipios, o estados, para que se derogaran las instituciones que compensaban los bajos salarios y protegían de este modo a las personas del hambre, al reproducir las afirmaciones de fabricantes de Lyon del siglo XVIII: *"únicamente un obrero recargado de trabajo y humillado, alegaban, dejaría de asociarse con sus camaradas para escaparse de la condición de servidumbre personal bajo la cual podía ser obligado a hacer lo que su amo le exigiese*". El hambre era considerada la mayor presión para que los individuos aceptaran vender su trabajo en el mercado. Y para desatar el hambre, o su riesgo, fue necesario *"liquidar la sociedad orgánica (institución), que se negaba a permitir que el individuo pereciera de hambre"*[17].

De tal proceso resultó una sociedad atravesada por fuertes contradicciones y enfrentamientos que impulsaron la necesidad de volver a establecer mecanismos para proteger al trabajo, tanto leyes como uniones de obreros en sindicatos. El riesgo de que fuese diezmada la propia población trabajadora fue creando las necesidades de construcción de nuevas instituciones de protección. La legislación protectoria para la creación del seguro social olos sindicatos que monopolizan la mano de obra para su defensa –según la región - serán las nuevas instituciones nacidas para proteger al trabajo de los desmanes del funcionamiento del mercado[18]. Estos mecanismos lograron la desorganización del mercado *laissez faire* de aquel factor de la producción conocido como el poder del trabajo. ¿Y por qué desorganizar el mercado de trabajo fue sinónimo de proteger al trabajo?

[16] Polanyi, Karl (Ob.Cit),pag 112
[17] Polanyi, Karl (Ob.Cit),pag 231
[18] Polanyi, Karl (Ob.Cit),pag 243

Porque *"el mercado de trabajo podía cumplir su propósito "auto-regulador" solamente si los salarios bajaban paralelamente con los precios. En términos humanos tal postulado implicaba para el obrero una inestabilidad extrema de ingresos, la falta total de normas profesionales, un asentimiento abyecto a ser empujado de un lado para otro y la completa dependencia de los caprichos del mercado"*[19]. Ambos mecanismos, leyes y sindicatos, apuntaban precisamente a impedir que el mercado de trabajo funcionara como un "mercado autorregulado", es decir, a impedir que el nivel de empleo, los salarios, la extensión de la jornada de trabajo, y las condiciones de trabajo quedaran librados al juego de la oferta y la demanda.

Las reflexiones anteriores tienen cabida para la comprensión de la actual organización laboral que se expande en Argentina como en los restantes países de América Latina y también a escala mundial, en la cual un segmento importante de trabajadores y trabajadoras operan fuera de las regulaciones generales que protegen salarios, condiciones laborales y derechos de los trabajadores, u operan con regulaciones sub-estándares. La reproducción de las ideas y reflexiones de Polanyi acerca del concepto de trabajo como mercancía-ficticia en el sistema capitalista, tiene el objetivo de puntualizarlos riesgos que suponen mercados de trabajo con déficit o ambigüedad de regulación, máxime en un sistema económico donde las instituciones no garantizan la sustentabilidad básica de las personas. Asentir que el mercado de trabajo se autorregula como defensa de la flexibilización laboral significa, en el límite, aceptar que el trabajo es una mercancía más, que se compra y se vende para su uso, restándole importancia a las condiciones en que se compra y se vende (salario; beneficios sociales; hábitat) y a las condiciones en las que se usa (extensión de la jornada, condiciones laborales de seguridad e higiene). Significa admitir como posible y lógica la desvinculación de los trabajadores de su propio hábitat en busca de algún empleo, la desvinculación del nivel del salario con las condiciones de vida, la invisibilización de derechos sociales y económicos como disfrutar del ocio, atención de la salud, proveerse educación, cubrir las necesidades de vivienda, dedicarse al cuidado de familiares, a los cuales las personas deben tener acceso.

La flexibilización del mercado de trabajo se encuentra directamente vinculada con la mercantilización del precio y condiciones de trabajo. Ante la ausencia de normas que regulan, es el propio "mercado" que fija las condiciones y el precio. El mercado funciona con el encuentro entre vendedores y compradores, pero en el mercado de trabajo el poder de ambas partes es asimétrico. Dado que el poder del vendedor se encuentra condicionado y restringido por el riesgo de no contar

---

[19] Polanyi, Karl (Ob. Cit), pag 243.

con el sustento básico, no se ubica en un plano de igualdad con el poder del comprador, resultando una balanza que vuelca su peso hacia las condiciones y exigencias de este último, que como dueño del capitalfijará el precio y las condiciones. En otros términos, hablar de la regulación por el mercado es hablar de la imposición de condiciones acorde a los intereses empresariales.

Es por ello que la normativa laboral fue diseñada con el espíritu de regular relaciones laborales con poder asimétrico, e infundir un derecho protectorio para el trabajador. Según afirma Ciampa (2016), el "principio protectorio" que constituye el pilar del derecho del trabajo es, por historia y esencia, una conquista de los trabajadores para protegerse en sus intereses frente a sus patrones ante la desigualdad del poder negocial. Este derecho supuso, en sus orígenes, definir las condiciones de contratación que normarían el uso de la mano de obra, bajo el supuesto de que existe un único empleador, es decir supone vínculos laborales claramente distinguibles, características que se fueron transformando durante las últimas décadas del sistema capitalista. De ello nos ocupamos en la sección siguiente.

II. La transformación de las bases del derecho protectorio: subcontratación, tercerización laboral y elcontrato laboral travestido en contrato comercial

Actualmente, si bien en toda la región de América Latina, la tasa de asalarización es muy superior a la vigente en los momentos en que se configuró la normativa laboral, la relación salarial ha cambiado, presentando formas inestables, múltiples empleadores, jornadas laborales variables, entre otros, derivados de nuevas estrategias en la gestión de la mano de obra por parte de las empresas (Araujo Guimarães, 2012; Giosa Zuazua, 2015). Las estrategias empresariales tendientes a la fragmentación del proceso productivo y la desintegración vertical de las grandes corporaciones han alterado la forma de las relaciones laborales, incidiendo en la fragmentación del colectivo de trabajadores. En particular, la subcontratación, como una de las estrategias necesarias para llevar adelante estos procesos, redunda en relaciones laborales entre un trabajador y múltiples empleadores, y repercute en travestir el vínculo laboral (que se respalda en el derecho laboral) en un vínculo civil/comercial (normado por el derecho comercial).

La tercerización consiste en delegar sistemáticamente la provisión de ciertos bienes o servicios necesarios para el funcionamiento operativo de la firma mediante proveedores externos, aún cuando la misma esté en condiciones de producirlos internamente o incluso, lo haya hecho previamente. Las actividades que usualmente se tercerizan son: la logística, ciertas tareas

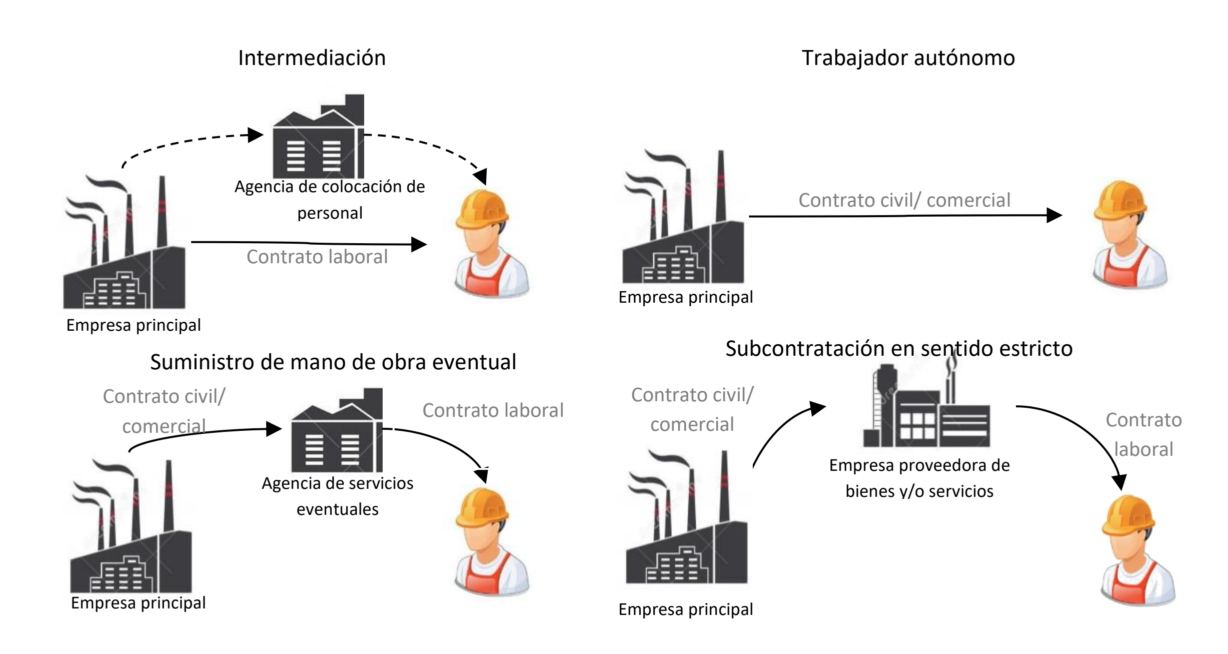
administrativas, la selección y capacitación del personal, algunas actividades de marketing como publicidad e investigaciones de mercado, y servicios generales, como limpieza, seguridad, catering, asistencia médica (Basualdo&Esponda, 2014). Además, se tercerizan otras actividades relacionadas directamente con el proceso productivo, como ciertos procesos industriales –completos o parciales- y servicios como mantenimiento, control de calidad, controles de seguridad ambiental, etc.

La tercerización no es un fenómeno nuevopero cobra ímpetu y se generaliza a partir de la década del 80, tanto en el sector privado como en el sector público (Basualdo&Esponda, 2014). Esta estrategia se conjuga con la desverticalización de las grandes corporaciones y la fragmentación geográfica de los procesos productivos, de modo tal que las grandes empresas conservan las actividades centrales de su negocio y delegan en otras empresas, radicadas incluso en otros países, aquellas actividades secundarias, menos rentables o más expuestas a los vaivenes de los ciclos económicos.

Justamente, las conjunciones de estas estrategias otorgan mayor flexibilidad a las grandes empresas debido, por un lado, a que implican inmovilizar una cuantía menor de capital y, por otro, a que es posible cancelar o modificar los contratos con las firmas contratadas cuando la demanda cae o se define reducir la producción. La novedad de las últimas décadas radica precisamente en que la tercerización se ha convertido en un elemento central de la estrategia de acumulación, y no en una posibilidad organizativa más (De la Garza, 2005; 2012). De allí, su crecimiento y generalización al conjunto de actividades productivas.

Si bien es habitual que el término tercerización y subcontratación se utilicen como sinónimos, el primero se utiliza para hacer referencia a la tendencia empresarial y productiva de delegar parte de la actividad productiva en unidades externas mientras que el segundo refiere al modo de establecer la relación laboral (Del Bono, 2014). Ermida Uriarte y Colotuzzo (2009) proponen distinguir, por un lado, la subcontratación en sentido amplio, contemplando diferentes instrumentos jurídicos utilizados para desplegar las estrategias de tercerización. Así, comprende el suministro de mano de obra eventual, la intermediación, y la contratación de otras empresas para prestar servicios o proveer bienes. Por otro lado, la subcontratación en sentido estricto refiere según estos autores a este último instrumento. La figura 1 ilustra estas cuatro formas: cada una de ellas combina de forma diferente los sujetos involucrados y el tipo de contrato.

Figura 1. Formas de subcontratación en sentido amplio



Fuente: Fernández Massi (2015)

En estas cuatro formas se desdibuja la relación laboral tradicional planteada en términos de dos sujetos: un empleador, que dirige la actividad, y un empleado, que la realiza a cambio de una remuneración. En el suministro de empleo eventual y en la subcontratación en sentido estricto el trabajador ejerce sus actividades para una empresa, pero el pago de su remuneración está a cargo de otra. De este modo, aparecen dos empleadores para un mismo trabajador. La relación laboral entre la empresa principal y el trabajador que valoriza el capital de esta empresa queda oculta con la intervención de un contrato civil/comercial que se establece entre dos empresas: la principal y la empresaproveedora de bienes y servicios o la agencia de servicios eventuales proveedora de mano de obra. Estas empresas se comprometen a proveer a la empresa principal mano de obra, o determinados bienes o servicios para lo cual contratan mano de obra.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo establecido entre esta mano de obra contratada por la empresa tercerizada y la empresa principal para la cual valorizaran el capital? Estos trabajadores responden en última instancia a las pautas productivas que impone la principal, en muchos casos desarrollan sus actividades en su propia planta (subcontratación interna), en puestos de trabajo similares a sus trabajadores directos, pero con la diferencia de cobrar salarios menores, expuestos a riesgos en sistemas de seguridad e higiene mayores, y cubiertos por un convenio colectivomenos

ventajoso que el de sus pares contratados directamente por la principal. Es decir, bajo el contrato civil/comercial subyace una relación laboral triangulada que se traduce en inseguridad y ambigüedad con respecto al acceso a derechos socio-laborales de los trabajadores subcontratados. Es por ello que nos referimos a relaciones laborales encubiertas o travestidas. La existencia de un contrato civil/comercial supone que está regulando el derecho civil o comercial, ocultando la relación laboral indirecta. Estas son las situaciones ante las cuales aparecen múltiples empleadores para un mismo trabajador, con la consecuencia de degradar los derechos laborales. En la próxima sección nos ocupamos del análisis de este problema, y sus implicancias en la desigualdad de derechos.

De este modo, las relaciones laborales que se establecen a través de la subcontratación complejizan la segmentación laboral generada por la heterogeneidad estructural en los países de América Latina. Estas prácticas permiten que los trabajadores que valorizan el capital de las empresas del núcleo capitalista de alta productividad, ya no sean todos contratados en forma directa por estas empresas, incorporando nuevos elementos de segmentación en los mercados de trabajo. No sólo incrementan la segmentación, sino que además entran en contradicción con las características de las instituciones laborales vigentes, que fueron construidas en su mayor parte a inicios del siglo XX. De hecho, la problemática es tratada como un desafío a la capacidad del derecho laboral para proteger a los trabajadores (Tzehainesh, 2014).

Seguidamente nos ocupamos de caracterizar, sintéticamente, los contenidos fundamentales de la legislación laboral en América Latina, particularizando el caso argentino, con el objetivo de subrayar los puntos de tensión entre la forma de organización de las grandes empresas desverticalizadas y sus cadenas de valorque tienen un peso preponderante en la estructura productiva, y los objetivos protectorios de las instituciones laborales[20].

III. Las implicancias de la carencia de regulación: desigual acceso a los derechos sociolaborales y económicos asociados a un empleo

[20] La estrategia de subcontratación laboral se encuentra íntimamente asociada a las grandes empresas, tanto nacionales como globales, dado que ha sido la característica que se impone con el proceso de desverticalización, y la conformación de cadenas de valor. Las medianas y pequeñas empresas también pueden subcontratar algunos procesos o actividades, pero por lo general estas firmas se ubican en el rol de subcontratada. Es oportuno aclarar que los vínculos de subcontratación también se extienden actualmente al ámbito público, existiendo cada vez más actividades y servicios que son subcontratados por el Estado.

Las nuevas formas de vínculo laboral asociadas a la estrategia de tercerización generan una tensión con el conjunto de instituciones laborales que se habían diseñado para trabajadores ocupados en empresas integradas verticalmente. Estos nuevos vínculos laborales no están reflejados en el sistema de instituciones que buscan mediar y proteger las relaciones laborales, ya que la normativa laboral fue diseñada para regular relaciones entre dos partes fácilmente distinguibles y definir las condiciones de contratación y uso de la mano de obra por parte de un mismo empleador. Sin embargo, estas nuevas estrategias redundan en relaciones laborales entre un trabajador y múltiples empleadores, complejizando la definición de quién es el empleador, qué derechos tiene el trabajador, y contra quién puede hacer valer dichos derechos.

En el caso de la subcontratación para que el trabajador pueda reclamar por el cumplimiento de sus derechosse torna crucial demostrar que la relación es de tipo laboral, y no comercial. En general, la regulación de la subcontratación ha consistido, en primer lugar, en definir la aplicación de diferentes formas jurídicas para invisibilizar una relación laboral o esconderla en figuras del derecho comercial, esto es, el fraude laboral[21]; en segundo lugar, en establecer las condiciones bajo las cuales es posible implementar la subcontratación "legítima"; y en tercer lugar, en extender el alcance de la responsabilidad de la empresa principal.

Este último aspecto refiere a quién ejerce la responsabilidad como empleador, es decir, a quién puede demandar el trabajador ante la justicia por el incumplimiento de sus derechos. La responsabilidad subsidiaria implica que si el empleador directo -esto es, la agencia de empleo eventual o la empresa contratada- no puede hacer frente a sus obligaciones como empleador, entonces sí puede exigirse el cumplimiento de las mismas a la empresa principal, usuaria de la subcontratación. La responsabilidad solidaria, en cambio, obliga a ambas empresas por igual. Dado lo restringido y lento que suele ser el acceso a la justicia laboral, la responsabilidad solidaria brinda la posibilidad al trabajador de demandar directamente a aquella de las dos empresas que pueda responder más rápido. No obstante, debido a que la legislación en Argentina es ambigua en relación a la aplicabilidad de la responsabilidad solidaria de la principal en los casos en que finaliza el vínculo laboral y ante reclamos de trabajadores, juega un rol importante la jurisprudencia, que

[21] Según destaca Contino (2016): "hay fraude laboral cuando al amparo de una disposición legal, se obtiene un resultado prohibido por otra norma jurídica vrg interposición de personas, o de renuncias. Según Capon Filas y Giorlandini, el término fraude laboral puede considerarse una expresión genérica que se refiere a todas las formas de evasión del cumplimiento total o parcial del derecho del trabajo, formando el cuadro de la llamada patología jurídica" (pg 293). Según Salas (2016): "la interposición de personas en el contrato de trabajo es considerada fraudulenta cuando, a través de una red contractual, se hace intermediar en la relación existe entre el trabajador y quién se beneficia con su prestación a una tercera persona con el fin de evitar la asunción de las obligaciones por parte de la persona que efectivamente requiere los servicios del trabajador para apropiarse del producto de su esfuerzo" (pg 365).

puede proteger derechos de los trabajadores tercerizados o profundizar sus desventajas (Basualdo, Esponda, Morales&Gianibelli, 2015)[22].

La carencia de normativa regulatoria impacta en las condiciones de trabajo y la calidad de las relaciones laborales de modo diferenciado según el colectivo de trabajo, segmentando el acceso a los derechos económicos que se derivan de la posesión de un empleo. Si bien no es correcto asimilar la subcontratación a la precarización o degradación de las condiciones laborales, numerosos estudios encuentran que quienes son contratados bajo esta modalidad tienen peores condiciones que sus pares contratados en forma directa por la empresa usuaria (Carrillo, 2009; De la Garza, 2005).

En efecto, la tercerización puede utilizarse como vía para reducir los costos laborales en aquellos componentes que las grandes empresas no podrían hacerlo en forma directa. Las grandes empresas, expuestas a los controles de la autoridad laboral, difícilmente persigan la rebaja de los costos laborales por la vía de contratar trabajadores informales, ya que están sujetas a mayores controles, dada su visibilidad. En cambio, pueden subcontratar empresas pequeñas que no cumplan con todas las regulaciones, pero que resulte más difícil y más costoso controlar. De este modo, la subcontratación explica la presencia del empleo informal en algunos eslabones de las cadenas de valor, incluso en economías desarrolladas (Castells& Portes, 1989; Portes, 1989; Sassen, 1997).

La subcontratación tiende a vulnerar diferentes conjuntos de derechos laborales individuales. En primer lugar, torna los empleos más inestables, ya que el costo de prescindir de los trabajadores

[22] Un ejemplo dónde la jurisprudencia significó desventajas en la protección de los derechos de los trabajadores, y que sentó precedente durante la década del noventa, es la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N) en torno al art 30 LCT que regula la subcontratación en Argentina, en el caso “Rodriguez, Juan R. c/Cía Embotelladora Argentina S.A y otro”, del año 1993, donde un trabajador despedido de la citada empresa, demandó a la empresa dedicada a la fabricación, venta y distribución de gaseosas de Pepsi en la Ciudad de Bs As y en el Gran Buenos Aires, y también demandó a Pepsi Cola, ya que ambas compartían el proceso productivo que habilitaba la comercialización del producto. En este caso, el fallo de la C.S.J fue una interpretación restrictiva del art 30 LCT, sosteniendo en el considerando 7º) que: “la solución del presente caso puede contribuir al desarrollo del derecho sobre la materia, en la que están involucradas modalidades de contratación comercial que posiblemente tendrán considerable trascendencia para la economía del país. La cuestión a decidir reviste, por tanto, significativa importancia para el desarrollo del comercio interno e internacional”. En el considerando 9º) se resalta que: “esta finalidad económica de la referida contratación comercial se frustraría si el derecho aplicable responsabilizase sin más a los concedentes por las deudas laborales de las concesionarias, con perjuicio para la economía nacional por las indudables repercusiones que ello tendría en las inversiones, en contratos de este tipo”. De este modo, la C.S.J.N. limitó la responsabilidad de Pepsi por las deudas laborales de las empresas que contrataba para el embotellamiento y distribución del producto (Basualdo, V., Esponda, A., Morales, D., & Gianibelli, G. (2015). Según analiza Ciampa (2016), el fallo de la Corte Suprema deja entrever la preeminencia de la lógica economicista y las necesidades del mercado sobre los niveles de protección del trabajador, que eran minimizados en cuanto pudieran afectar dichas necesidades. Esta interpretación de la Corte sentó precedentes y fue ratificada en sucesivos fallos sucedidos hasta el año 2004, cuando una nueva conformación de sus integrantes aportó señales de interpretación del derecho laboral que enfatizaron la consideración del trabajador como un sujeto de preferente protección legal.

es más bajo que en el empleo directo. Así, el derecho a la estabilidad –uno de los pilares de los principios protectorios del derecho laboral-, se ve vulnerado pues la inestabilidad de la empresa contratista se traslada a sus trabajadores[23].

En segundo lugar, los salarios de los trabajadores subcontratados suelen ser inferiores a los de las empresas principales (Etchemendy et al., 2016). Uno de los principales mecanismos que hace esto posible es el encuadramiento convencional: mientras un trabajador contratado por la empresa está sujeto a los acuerdos salariales y convenios colectivos logrados para la rama de actividad o la empresa; los trabajadores que formalmente están contratados por otra empresa suelen estar fuera de convenio o bien, encuadrados bajo convenios de otras actividades. De hecho, en Argentina, los convenios firmados por el Sindicato de Comercio, la Unión de Obreros de la Construcción (UOCRA) y la Unión de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) suelen utilizarse para encuadrar a trabajadores de empresas contratistas, cuando sus pares en la empresa principal están encuadrados en convenios con mejores condiciones y salario.

En tercer lugar, afecta al cumplimiento de normas de seguridad e higiene, así como también a la respuesta del empleador ante accidentes laborales y enfermedades profesionales. En Argentina las estadísticas sobre accidentes laborales no permiten distinguir las formas de contratación, sin embargo, diversos estudios de caso señalan que los trabajadores subcontratados se exponen a mayores riesgos y sufren más accidentes que sus pares contratados en forma directa por las empresas principales. Para el caso chileno, Echeverría (2006), a partir de un relevamiento de accidentes graves y fatales realizado por la Dirección del Trabajo de ese país, encuentra que el 62% de los accidentes registrado corresponden a trabajadores subcontratados. Para el caso brasileño, según la Central Única de trabajadores (CUT, 2014), los registros aportados por laRelatoría de Estadísticas de Accidentes del Sector Eléctrico Brasilero informan que para el año 2011, el 77 % de los accidentes fatales fue de empleados de empresas tercerizadas, y el 55 % de estas muertes fue por falta de equipamiento de protección. Asimismo, en la empresa Petrobras, durante el período 2005 a 2012, el número de trabajadores tercerizados creció 2,3 veces, y el número de accidentes de trabajo

[23] Según cita Álvarez (2016), en el sentido de dar cuente de que en Argentina existe una actitud muy difundida de recurrir a la tercerización para disminuir responsabilidades utilizando la técnica de intermediar una tercera persona jurídica que es solo apariencia de empresas prestadoras de servicios, del 100 % de los expedientes tramitados ante la Justicia Nacional del Trabajo al 30 de noviembre de 2011, y en los cuales se controvertía la intermediación y/o se invocaba la responsabilidad del art. 30 LCT, en el 72, 9 % se frustró el reclamo hacia el contratista o subcontratista por razones vinculadas a la solvencia de estos. Luego, del 72,9 %, el 33,2 % se vio afectado por el concurso o quiebra del coaccionado contratista o subcontratista y en los otros casos, no afectados por vicisitudes patrimoniales, solo en 6,3 % de los conflictos el contratista fue el que abono el monto de la condena ante una responsabilidad solidaria declarada en la sentencia definitiva.

creció 12.9 veces; en ese período 14 trabajadores directos de Petrobras murieron durante sus actividades laborales, y entre los tercerizados se registraron 85 muertes (CUT, 2014).

Las explicaciones de la mayor accidentalidadson diversas. Por un lado,el hecho de que a los trabajadores subcontratados se les asignan las tareas más riesgosas. Por otro lado, que las empresas que los contratan no garantizan el suministro del material de protección; no ofrecen las capacitaciones necesarias; o adolecen deproblemas organizativos. En efecto, lo más relevante a discutir en el marco de una reforma en la normativa no es quién debe responder ante la fatalidad, sino fundamentalmente qué empleador se debe hacer cargo de la provisión de instrumentos de seguridad; de las capacitaciones, etc., durante el vínculo laboral. Diversos estudios señalan que las formas de contratación atípicas, entre ellas las formas de subcontratación delegan la responsabilidad de la capacitación y formación en los trabajadores (Barley&Kunda, 2004), ya que en las empresas contratistas, particularmente cuando son pequeñas, no existen estas instancias.

Así, las distintas formas de subcontratación reducen el alcance de la regulación laboral basada en la relación entre un único empleador y el trabajador, y de su poder protectorio sobre este último. Se crean de este modo distintos estándares de derechos, diferenciando quienes son empleados directos de la empresa principal y aquellos cuyo trabajo también forma parte del mismo proceso productivo, pero son contratados a través de otras figuras (Bensusán, 2007). Por ello, una estrategia de intervención central consiste en contemplar estas formas de contratación en la legislación laboral, limitarlas y establecer con precisión las responsabilidades de cada una de las partes implicadas.

IV. La necesidad del debate para el diseño de un nuevo esquema de regulación

A pesar de la difusión de la subcontratación, los intentos de regularla se han topado con fuertes obstáculos. Adiferencia de otros aspectos laborales en los cuales es posible pautar una agenda de trabajo acordada entre cámaras empresariales, sindicatos y sectores gubernamentales, la subcontratación parece ser un tema “tabú”, en particular entre las primeras. La Organización Internacional de Trabajo (OIT) se encaminó a deliberar sobre el tema del trabajo decente en las

cadenas globales de suministro[24], recién en el año 2016, en la 105ª Conferencia General congregada en Ginebra (OIT, 2016).

En este marco, diversos países de América Latina modificaron su legislación referida a la subcontratación, y cabe preguntarse cuál ha sido la orientación de tales reformas. La comparación de la legislación de distintos países requiere importantes reparos, pues los resultados de las reglas institucionales se explican tanto por su diseño como por el contexto en el que operan (Bensusán, 2007). En este sentido, los modelos sindicales, las posibilidades de acceso y de rápida resolución del poder judicial, la eficacia de la fiscalización estatal, los sistemas políticos y la estructura económica condicionan y se articulan con las normas laborales generando resultados diferentes en cada contexto.

Aquí se revisarán los avances alcanzados en América Latina, y en particular cuál es la situación actual en Argentina, en torno a las dos formas de tercerización en las que participan dos empleadores: el suministro de mano de obra eventual y la subcontratación en sentido estricto.

Trabajo eventual y las agencias de contratación

Uno de los principios generales del derecho del trabajo es el principio de la estabilidad que establece que la relación laboral puede ser disuelta por decisión del trabajador y solo en casos excepcionales por el empleador. Sin embargo, actualmente la legislación argentina prevé distintas formas de trabajo no permanente, es decir, contrarios a este principio. Algunas de estas formas han sido introducidas con la reforma de la LCT Nº 20.744 en 1976. Esa ley modificó además el artículo que regulaba la intermediación y establecía responsabilidad solidaria de la empresa usuaria (que aquí llamamos empresa principal), y la empresa intermediaria: estableció que esa disposición no sería aplicable cuando los servicios eventuales se presten por empresas registradas a tal fin, es decir empresas registradas como "especializadas" en proveer mano de obra transitoria a otras empresas que lo demandan

La ley de empleo N° 24.013, sancionada en 1991, restableció la responsabilidad solidaria de la empresa usuaria, y creó por su parte otras modalidades de contratación a término que brindaban además al empleador una reducción en las cargas sociales. Así, aparecieron múltiples formas de

[24] El concepto de Cadena Global de Suministro se asocia al concepto de Cadena Global de Valor, esquemas de valorización del capital de las empresas globales dónde prevalece la deslocalización de la producción de partes hacia diferentes puntos de planeta que suponen la eficiencia en costos, para luego proceder al ensamblaje del producto final, y dirigirlo hacia los mercados de consumo.

contratar a un trabajador por tiempo determinado sin la mediación de terceras empresas. En 1992, mediante el decreto N° 342, se reglamentaron los artículos sobre empleo eventual de esta ley, estableciendo en qué casos podía utilizarse, cuáles eran los requisitos que las empresas de servicios eventuales debían cumplir, garantizando el encuadre convencional del trabajador según la actividad de la empresa usuaria, entre otros. La ley N° 24.013, junto a la ley de fomento de empleo sancionada en 1995, redundaron en un aumento de aquellas formas promovidas y tornando menos conveniente el suministro de empleo eventual por parte de agencias de contratación. Es decir, esta modalidad no se utilizó porque estaban disponibles formas aún más inestables y baratas para contratar mano de obra por tiempo determinando (Perelman, 2001).

Actualmente el suministro de empleo eventual se rige por el decreto N° 1694, de 2006, que corrige algunos aspectos del decreto de 1992 y sus modificaciones posteriores. En particular, reduce el tiempo en el cual el trabajador puede estar suspendido entre dos asignaciones de servicio, crea nuevas instancias de regulación de las empresas de empleo eventual, e incorpora requisitos para su inscripción como tal. La legislación de otros países de la región es similar.

La figura del empleo eventual se prevé en la legislación para reemplazar trabajadores permanentes (excepto en caso de huelgas), por un incremento de actividad ocasional, para la organización de ferias, congresos y actividades similares, o para tareas de mantenimiento que no puedan ser realizadas por trabajadores efectivos y pongan en riesgo la seguridad. De este modo, la legislación establece que esta figura debe responder a necesidades extraordinarias o transitorias, así como también mantener una proporción "razonable" respecto al personal permanente de la empresa usuaria. Entonces, el empleo eventual no debería responder a los vaivenes del ciclo económico, ya que el incremento de actividad producto del mismo no es estrictamente ocasional, sino propio de cualquier actividad económica. Sin embargo, el rápido descenso de personal bajo este tipo de contratación, así como de las modalidades promovidas, que se registra en fases descendentes del ciclo económico nos advierte que son figuras utilizadas para "amortiguar" los vaivenes cíclicos (Castillo et al., 2002; Castillo, Rojo Brizuela, &Schleser, 2012).

Uno de los argumentos a favor de este tipo de contratos es que permitirían a los trabajadores sumar experiencia en el mercado laboral y oficiar como "puentes" hacia un empleo permanente. En efecto, diversos estudios señalan que el empleo eventual es utilizado como un mecanismo de selección, más prolongado que el período de prueba, a partir del cual las empresas reclutan a sus trabajadores. Perelman (2001) encuentra que en 1997 la probabilidad de obtener un empleo

permanente para quienes tenían un contrato transitorio era superior al 50%; sin embargo, adjudica este peso al hecho de que los empleos permanentes se han flexibilizado.

En un estudio específico sobre las trayectorias de los trabajadores eventuales, Trajtemberg y Varela (2015) encuentran que la probabilidad de que el contrato eventual se transforme en un puesto efectivo es baja y se reduce aún más en la fase de desaceleración. Los autores encuentran que la oportunidad de continuar como trabajador de la empresa usuaria es mayor en la industria manufacturera que en otras ramas; en las que cuando el trabajador pasa a un empleo efectivo es más probable que lo haga en otra empresa. Esto indicaría que en la industria la experiencia previa como trabajador eventual es más relevante para la empresa usuaria que en otras actividades. Actualmente, las ramas industriales, junto al sector de comercio, ocupan al 70% de los asalariados eventuales (Trajtemberg& Varela, 2015).

Subcontratación laboral en sentido estricto

En Argentina la subcontratación está regulada por el artículo 30 de la LCT. Cuando se sanciona esta ley en 1974 el artículo referido a la subcontratación y delegación (Art. 32) establecía la responsabilidad solidaria de la empresa principal por el cumplimiento de normas laborales y del pago de la seguridad social y determinaba que en el caso de la subcontratación de trabajos correspondientes a la actividad normal y específica de la empresa. La relación laboral se constituye con la empresa principal, fundamentalmente a los efectos de la aplicación de convenios colectivos de trabajo (CCT) y de la representación sindical. Ambas cuestiones fueron modificadas en 1976, cuando en el artículo 30se establece, por un lado, que la empresa principal debe exigir el cumplimiento de las normas laborales, pero no explicita su responsabilidad solidaria; y por otro, elimina las referencias al encuadramiento convencional y a la representación sindical, al nivel de salarios, y al cumplimiento de las normas de seguridad e higiene. Actualmente la subcontratación en sentido estricto se rige por ese artículo.

Por ello, se sostiene que las instituciones del derecho del trabajo operan casi exclusivamente al término de la relación laboral, cuando el trabajador ante el despido reclama créditos adeudados a la contratante y a la titular, y la justicia debe fallar quién es el empleador responsable. Es decir, la responsabilidad solidaria no transita el vínculo laboral, por lo cual, por ejemplo, no afecta a la determinación del convenio colectivo al que deben sujetarse los trabajadores subcontratados. Por el contrario, actúa ex post, cuando se termina un vínculo laboral y aparecen reclamos por

incumplimientos(Gianibelli, 2014). No obstante, tampoco es clara la legislación en cuanto a la responsabilidad solidaria de la principal cuando finaliza el vínculo laboral y ante el reclamo de trabajadores, por esta razón cobra importancia la jurisprudencia.

En la última década diferentes países de América Latina han reformado su legislación sobre subcontratación: Chile (2007), Uruguay (2007/2008), Ecuador (2008), México y Venezuela (ambos en 2012). En general, las reformas introducidas han tendido a incrementar la protección de los trabajadores bajo régimen de subcontratación; pero es preciso diferenciar sus estrategias: la legislación venezolana y en cierta medida la mexicana, han limitado fuertemente el uso legítimo de la subcontratación; la legislación chilena y uruguaya, han extendido la responsabilidad de la empresa principal sobre las condiciones de trabajo; y el caso de Ecuador combina ambas estrategias e incorpora un elemento relevante: prohibir la tercerización en la administración pública.

En todas estas reformas se ha establecido la responsabilidad de la empresa usuaria respecto al cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, el pago de salario en tiempo y forma y el pago de las contribuciones a la seguridad social. Si bien estos aspectos son relevantes, y representan un avance en comparación a la ambigua normativa vigente en Argentina, no resuelven las diferencias en las condiciones laborales que la subcontratación introduce, ni la posibilidad de utilizar esta figura como forma de precarización laboral. Las reformas de la legislación de Ecuador y Venezuela sí proponen eliminar las diferencias salariales entre trabajadores efectivos y subcontratados, al incorporar cláusulas tendientes a equiparar sus salarios.

En octubre de 2010 Mariano Ferreyra, un militante político, fue asesinado en Buenos Aires durante una protesta demandando el pase a planta permanente de un conjunto de trabajadores tercerizados por una patota sindical. El caso instaló el tema de la tercerización en la agenda pública. Desde aquel año hasta hoy en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados se ha tratado y aprobado cuatro proyectos de reforma del artículo 30. Sin embargo, ninguno de ellos ha sido tratado en el parlamento. Los cuatro proyectos, cuyas principales características se exponen en el cuadro que sigue, disminuyen las posibilidades de utilizar la subcontratación para abaratar el costo de la mano de obra (en particular, en la subcontratación interna, extendiendo el régimen convencional), y extienden el alcance de la responsabilidad de la empresa usuaria. Esto podría atenuar los intentos de reducir los niveles salariales y garantizar los pagos tanto al trabajador como al instituto de seguridad social en tiempo y forma. Además, amplían el ámbito de intervención de los sindicatos para velar por estas condiciones.

Cuadro 1. Implicancias de los proyectos de reforma del Artículo 30 de la LCT en la protección de las condiciones de trabajo y el salario.

Dimensión/ Proyecto	Piumato y otros/Veaute y otros (2010)	Moyano y otros (2012)	Recalde y otros (2013)
Condiciones de trabajo	La principal debe exigir el cumplimiento de normas relativas al trabajo y de seguridad e higiene, así como también los comprobantes del pago de la cobertura de una aseguradora de riesgos de trabajo (ART). Si incumple será responsable solidario ante el trabajador, el sindicato y el organismo de la seguridad social por tales pagos. Si las tareas son al interior del establecimiento (subcontratación interna) se aplica el régimen legal y convencional aplicable a la principal (siempre que sea el más favorable).	La principal debe exigir el cumplimiento de normas relativas al trabajo y de seguridad e higiene, así como también los comprobantes del pago de la cobertura de una aseguradora de riesgos de trabajo (ART). El incumplimiento es una falta grave pasible de sanciones. La principal es responsable solidaria por todas las obligaciones incumplidas durante el plazo de duración del contrato o al momento de su extinción, frente a trabajadores, instituciones de la seguridad social, autoridad administrativa del trabajo y asociaciones sindicales.	Si las tareas son al interior del establecimiento (subcontratación interna) se aplica el régimen legal y convencional aplicable a la principal (siempre que sea el más favorable).
Salario y costos laborales	La empresa principal debe exigir comprobante de CUIL, pago de remuneraciones y pagos a la seguridad social. Si incumple será responsable solidario ante el trabajador, el sindicato y el organismo de la seguridad social por tales pagos. Siempre hay responsabilidad solidaria en el pago de créditos		Si las tareas son al interior del establecimiento (subcontratación interna) al aplicar el régimen convencional, rigen las categorías y niveles salariales allí

	salariales. Si las tareas son al interior del establecimiento (subcontratación interna) al aplicar el régimen convencional, rigen las categorías y niveles salariales allí establecidos.		establecidos.

Fuente: Fernández Massi, 2015: 25-26

Sin embargo, es preciso notar aquellos aspectos que no se ven afectados por ninguno de estos proyectos. Por un lado, no se limita el uso de la subcontratación ni se extiende la responsabilidad a lo largo de las cadenas de subcontratación. Por otro lado, el mayor margen que alguno de estos proyectos otorga a los sindicatos los habilita a supervisar el cumplimiento, pero no unifica la representación sindical. Además, al referirse solo a la LCT el empleo público queda fuera de la normativa propuesta, siendo uno de los ámbitos con mayor difusión de la subcontratación – cabe recordar que la reforma introducida en Ecuador sí ha previsto este aspecto-.

V. Hacia la construcción de instituciones regulatorias de la subcontratación

En las secciones precedentes nos ocupamos de retratar el problema de la deslaborización de trabajadores y trabajadoras en régimen de subcontratación. Partimos de la visión de la antropología económica que extiende los fundamentos para regular el mercado de trabajo más allá de los puramente económicos, focalizando en los aspectos humanos del trabajo y en los riesgos de vida a los que se exponen trabajadores que venden su fuerza de trabajo en mercados que por no estar regulados con marcos protectorios– o estar ambiguamente regulados– o por no aplicarse la regulación vigente, quedan subordinados a los intereses del poder económico empresarial. Describimos el problema de la subcontratación en cuanto mecanismo que permite travestir vínculos laborales, y analizamos los impactos que ello tiene en el acceso diferencial a los derechos socio-laborales vinculados a la estabilidad, a los ingresos, y a las condiciones de higiene y medio ambiente de trabajo. Seguidamente presentamos los cambios realizados en las normativas laborales de algunos países de América Latina, y presentamos las propuestas de reforma del artículo 30 que fueron tratados y aprobados en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de Argentina. Estos proyectos, si bien contienen avances en relación a la normativa que rige en la

actualidad, no logran dar respuesta al déficit protectorio de estos trabajadores durante el vínculo laboral, además de no colocar límites claros con respecto al alcance de las actividades a subcontratar por las empresas. En este sentido, lo restrictivo de las normas propuestas continúa concentrando el poder en la parte empleadora, forzando a la mercantilización de la fuerza de trabajo y sus condiciones de empleo.

Por ello, una estrategia de intervención central consiste en contemplar en la legislación laboral todos los problemas que poseen estas formas de contratación, limitarlas y establecer con precisión las responsabilidades de cada una de las partes implicadas. Una normativa regulatoria de la subcontratación, debe diferenciar la actividad privada de la desarrollada por el Estado, y debe incluir a nuestro criterio, al menos ciertos principios que garanticen que la estrategia de subcontratación se aplique sólo para lograr mayor eficiencia productiva, y no para reducir los costos a partir de precarizar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras.

Estos principios, para las actividades desarrolladas por empresas del sector privado, podrían ser los siguientes:

- Limitar la legalidad de subcontratación a las actividades secundarias al proceso de valorización del capital de la empresa. Es decir, prohibir la subcontratación para las actividades centrales del proceso productivo.
- Establecer la responsabilidad solidaria de la empresa principal para con los trabajadores subcontratados, y con alcance a todo el vínculo laboral, sea que la subcontratación es interna a la empresa o externa.
- Establecer la igualdad en las condiciones de trabajo, en la determinación de los salarios, y en el acceso al conjunto y cada uno de los derechos socio-laborales y económicos de los trabajadores subcontratados en idéntico estándar laboral que los trabajadores contratados directamente por la empresa principal, a partir de la aplicación del mismo convenio colectivo de trabajo, priorizando siempre el más favorable para los trabajadores.
- Normar taxativamente la igualdad en las condiciones de trabajo, que garanticen el mismo nivel de seguridad e higiene entre los trabajadores subcontratados y los contratados directamente por la empresa principal. En este sentido, la responsabilidad de la empresa principal no puede ser sólo la de control de la empresa contratista, sino que debe garantizar las mismas condiciones que para sus trabajadores directos.

Para las actividades desarrolladas por el Estado, sea en su administración nacional, provincial, municipal, la subcontratación en todas sus formas debe ser prohibida. Por un lado, para

propiciar la creación y sostenimiento de capacidades estatales propias, sin delegar a terceros sus actividades. Por otro lado, como se ha fundamentado en el caso uruguayo, la subcontratación en la órbita pública tiende a aumentar el costo de los servicios suministrados ya que al salario de cada trabajador subcontratadose debe adicionar el costo que el Estado debe pagar a la empresa contratista, sin por ello mejorar su calidad ni garantizar buenas condiciones de empleo a los trabajadores que la realizan (Comisión de trabajo tercerizado del PIT-CNT, 2016).

La construcción de esta normativa regulatoria, o la reforma de la existente, requiere de un amplio debate entre las partes afectadas, debate en el cual es insoslayable la participación activa tanto de los sindicatos, como del propio Estado que debe cumplir el rol de garante y responsable de la cobertura de los derechos socio-laborales de los trabajadores y trabajadorascomo parte de los Derechos Humanos de todos los ciudadanos.

Bibliografía

Álvarez, E. (2016). Tercerización, descentralización productiva y derecho del trabajo. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ed.), *Dossier: Subcontratación laboral. Selección de jurisprudencia y doctrina* (pp. 253-261). Buenos Aires.

Basualdo, V., Esponda, A., Morales, D., &Gianibelli, G. (2015). *Tercerización y derechos laborales en la Argentina actual*. Buenos Aires: Página 12 y Universidad Nacional de Quilmes.

Basualdo, V., &Esponda, M. A. (2014). La expansión de la tercerización a nivel global a mediados de los años setenta, sus antecedentes históricos y su alcance actual. En V. Basualdo& D. Morales (Eds.), *La tercerización laboral* (pp. 19-64). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bensusán, G. (2007). *La efectividad de la legislación laboral en América Latina* (Serie Documentos de Trabajo). Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Labnorales - OIT.

Carrillo, J. (2009). Los nuevos modelos productivos y el outsourcing, ¿un camino seguro a la precarización? En A. Bialakowsky, R. Partida, R. Antunes, J. Carrillo, M. I. Costa, N. Jinkings, & M. Supervielle (Eds.), *Trabajo y capitalismo entre siglos en Latinoamérica. El trabajo entre la perennidad y la superfluidad* (Vol. 2, pp. 59-67). Guadalajara: Universidad de Guadajalara.

Castells, M., &Portes, A. (1989). World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. En A. Portes, M. Castells, & L. Benton, *The Informal Economy. Studies in Advanced and less developed countries.* (pp. 11-37). Baltimore: John Hopkins University Press.

Castillo, V., Cesa, V., Filippo, A., RojoBrizuela, S., Schleser, D., &Yoguel, G. (2002). *Dinámica del empleo y rotación de empresas: la experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los años noventa* (Estudios y perspectivas No. 9). Buenos Aires: CEPAL. Recuperado a partir de http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/oede/lcbuel178.pdf

Castillo, V., Rojo Brizuela, S., &Schleser, D. (2012). Dinámica del empleo formal en contextos de crisis. En MTEySS y OIT (Ed.), *Macroeconomía, empleo e ingresos Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009* (pp. 187-213). Buenos Aires.

Ciampa, G. (2016). Apuntes para una reforma del art. 30 LCT. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ed.), *Dossier: Subcontratación laboral. Selección de jurisprudencia y doctrina* (pp. 261-268). Buenos Aires.

Contino, L. (2016). Tercerización. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ed.), *Dossier: Subcontratación laboral. Selección de jurisprudencia y doctrina* (pp. 285-297). Buenos Aires.

Comisión de trabajo tercerizado del PIT-CNT (2016). *Proceso de Tercerización - Proyecto de ley*. Presentado ante la Comisión de legislación del trabajo. Cámara de representantes. República Oriental del Uruguay.

CUT (2014). *Tercerizacao e Desenvolvimento: uma conta que nao fecha*. Sao Paulo, Central Única de Trabalhadores. 2014.

De la Garza, E. (2005). *¿Antiguas y nuevas formas de subcontratación?* Seminario presentado en Relaciones triangulares de trabajo (Subcontratación y/o tercerización) ¿Fin de la estabilidad laboral?, Fundación Ebert Friedich, DF, México.

De la Garza Toledo, Enrique (2012).“La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global”. En: “*La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales*. CLACSO-Escuela Nacional Sindical. Colombia.

Del Bono, A. (2014). La subcontratación laboral: contraofensiva sindical y negociación colectiva. Reflexiones a partir de la experiencia reciente. En V. Basualdo& D. Morales (Eds.) (pp. 217-237). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Ermida Uriarte, O., &Colotuzzo, N. (2009). *Descentralización, tercerización, subcontratación*. Lima: Proyecto FSAL-OIT.

Etchemendy, S., Perelman, L., Mangini, M., O´Farrell, J., Ottaviano, J., &Strada, J. (2016). Tercerización laboral y procesos de diferenciación salarial. Un análisis empírico comparado en cinco sectores de actividad. En *VIII Congreso de ALAST*. Buenos Aires.

Fernández Massi, M. (2015). Regulación de la subcontratación, modelo de negocios y calidad del empleo. Las propuestas en la Argentina a la luz de las reformas contemporáneas en América Latina. Presentado en Conferencia Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

Gianibelli, G. (2014). Debates sobre la tercerización desde el campo del derecho. En V. Basualdo& D. Morales (Eds.), *La tercerización laboral* (1era ed., pp. 239-261). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Giosa Zuazua, N. (2015). Mundo del trabajo II: *Tendencias contemporáneas de la acumulación del capital y del empleo en América Latina: Globalización, subcontratación y mercantilización de la fuerza de trabajo*. *Céfiro*, *2*(1), 129-139.

Giosa Zuazua, N (1999). *Desempleo y precariedad laboral en la Argentina de los años 90*. En: EPOCA, Revista Argentina de Economía Política. Año 1, nº 1. ISSN: 15149269

Marshall, A (1978). *El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina*. PISPAL, FLACSO.

Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Actas provisionales 105° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo* (Actas provisionales No. 14-1, 14-2). Ginebra: OIT.

Perelman, L. (2001). El empleo no permanente en la Argentina. *Desarrollo Económico*, *41*(161), 71-96.

Polanyi, K. (1992). *La gran transformación*. México DF: Juan Pablos Editor.

Portes, A. (1989). La informalidad como parte integral de la economía moderna y no como indicador de atraso: respuesta a Klein y Tokman. *Estudios sociológicos*, *7*(20), 369-374.

Salas, A. M. (2016). La interposición en el mercado laboral de las cooperativas de trabajo. En Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ed.), *Dossier: Subcontratación laboral. Selección de jurisprudencia y doctrina* (pp. 365-377). Buenos Aires.

Sassen, S. (1997). *Informalization in advanced market economies* (Issues in development, Discussion Paper No. 20). Princeton: Princeton UniversityPress.

Tzehainesh, T. (2014). *Derecho del trabajo y protección de los trabajadores en países en desarrollo*. OIT.

Trajtemberg, D., & Varela, H. (2015). Movilidad laboral de los trabajadores con contratos eventuales: ¿mecanismo de inserción en empleos estables o regularización de la inestabilidad laboral? *Trabajo y Sociedad*, (24).

MERCADO DE TRABAJO FEMENINO DURANTE LA POST-CONVERTIBILIDAD. AVANCES Y RETROCESOS

Natalia Camargo Salvatierra[1]

Introducción

En América Latina los mercados de trabajo han presentado un comportamiento ambivalente y dispar, casi siempre, dependiente de la evolución de su desempeño macroeconómico y de las políticas económicas y sociales que han implementado los gobiernos a lo largo de las diversas décadas. Resultado de la debilidad de sus desempeños y de las insuficientes políticas públicas son las desigualdades existentes al interior de sus mercados. Consiguientemente, la Argentina no ha permanecido ajena. Su mercado de trabajo ha estado decididamente vinculado al desempeño macroeconómico y las políticas públicas que se implementaron a lo largo de los años[2]. Si bien han mejorado ciertos indicadores en los últimos años, los niveles de informalidad laboral, nivel salarial, brechas salariales y feminización[3] del empleo siguen siendo una materia pendiente. En relación a este último aspecto, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha dado de manera permanente desde la década del ´60, con cierta gradualidad hasta la ´80 profundizándose en los años ´90 (Rojo Brizuela y Tumini, 2008) producto de la implementación de políticas económicas vinculadas con la apreciación cambiaria y de apertura económica y financiera. Luego de acontecida la crisis del 2001 y el advenimiento de un periodo de recuperación económica, las mujeres han logrado conservar su participación en el mercado de trabajo. Sin embargo, consideramos como hipótesis que su permanencia no ha implicado una mayor participación, ni mejora en indicadores como, nivel de ingreso, formalidad, acceso a puestos directivos, etc. Estos mismos se analizarán con mayor atención observando el lugar desempeñado por las mujeres de sectores más vulnerables.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es analizar el mercado de trabajo femenino durante el periodo de la post-convertibilidad, específicamente desde 2003 hasta 2013,

---

[1] Profesora Universitaria en Economía. Becaria de investigación y docencia UNGS.
[2] Desde 1970 se implementaron en el país una serie de políticas económicas tendientes a favorecer la actividad financiera y la apertura económica, afectando a los sectores más productivos de la economía. En relación al mercado de trabajo se observó una tendencia hacia la regulación por el mercado y el retiro del estado, favoreciendo la desregulación y el desmantelamiento de instituciones laborales. (Waisgrais et al., 2006). (Novick, 2007, pág. 12.).
[3] El término refiere al nivel de incidencia del género femenino en diversos ámbitos de participación como puede ser el empleo, la actividad política, empresarial, económica, social, cultural, etc.

observando cuáles han sido los principales avances y retrocesos de la década. Asimismo, se realizará un breve análisis de la AUH y el impacto de la misma en el mercado laboral femenino de mujeres vulnerables.

En relación a los aspectos metodológicos esta monografía se basará en datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Se encontrará estructurado en las siguientes secciones: en la primera sección se realizará un breve análisis sobre el régimen macroeconómico durante la convertibilidad y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo en líneas generales. Luego, en la segunda sección se observará el marco macroeconómico durante la post convertibilidad y su relación con el mercado de trabajo. En relación a estas cuestiones, en las secciones subsiguientes se analizará detalladamente las dinámicas presentes en el mercado de trabajo de la post convertibilidad, el mercado de trabajo femenino desde el 2003 a 2013 y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo de los sectores más vulnerables. Finalmente, se presentará una sección con las conclusiones.

Convertibilidad: Régimen maómico y mercado de trabajo

En líneas anteriores se mencionó a la década de los ´90 como una década bisagra en tanto que fue en la misma en la que se dio un proceso de profundización del mercado de trabajo femenino. En concordancia con esto, es que es preciso dar cierta caracterización del régimen macroeconómico y su relación con el mercado de trabajo ya que resultaran relevantes para comprender y analizar el periodo posterior.

Producto de una serie de desequilibrios macroeconómicos profundos que se dieron en el país durante la década de los ´80, a principios de la década (1991), se implementó en el país una serie de reformas económicas. Esencialmente, se introdujo una paridad cambiaria de un peso de moneda local con un dólar. El fin era romper con años de alta inflación y hacer converger los precios locales con los precios internacionales y así lograr cierta estabilidad en la economía nacional. Esta medida fue implementada conjuntamente con reformas de apertura comercial y financiera, la triada de apreciación cambiaria y apertura en ambos flancos traería consecuencias notables en el nivel de actividad, en el sector manufacturero y por consiguiente en el mercado de trabajo.

Al inicio de la convertibilidad se observó un incremento en el nivel de empleo producto de la fase expansiva alimentada por la entrada de capitales, luego en 1996, se observaría una nueva recomposición de la tasa de empleo. No obstante, desde 1992 hasta 1996 y desde 1998 hasta 2002 la tasa de empleo cayó, destacándose este último período como fuertemente contractivo (Damill, Frenkel, Maurizio; 2002). En líneas generales, la tasa de empleo reaccionó de manera procíclica al crecimiento del PIB esto se explica principalmente por el desempeño del sector manufacturero dado que el ingreso irrestricto de bienes importados alentado por la apreciación cambiaria fue altamente nocivo para el sector (Beccaria, Maurizio; 2012, p.208). Este comportamiento influyó sobre el desempeño del mercado de trabajo femenino dado que se produjo una contracción de los empleos de tiempo de trabajadores hombres y jefes de hogar (Damill, et.al, 2002: p. 55). La influencia se observa en tanto que, como sostienen Damill, Frenkel y Maurizio (2002), las mujeres y los trabajadores secundarios vieron incrementada su participación en el empleo de tiempo completo en los otros sectores productivos. (p.56). En este sentido, las fuerzas de trabajo femenina profundizaron su participación como consecuencia de la retracción de los niveles de empleo e ingreso de los hombres, más toda la oferta de trabajo ofrecida por las mujeres no pudo ser absorbida. Ejemplo de ello es el incremento de la desocupación en el estrato femenino. En este sentido, el ingreso de la fuerza de trabajo observada en este periodo se explica principalmente por la caída de los salarios reales y el desempleo de los jefes de hogar y la necesidad de recomponer el ingreso familiar.

Post-convetibilidad Régimen macroeconómico y mercado de trabajo

Síntesis de la evolución macroeconómica desde la salida de la convertibilidad

Luego de un período de persistente caída del producto, desmejora del empleo e incremento de los niveles de pobreza e indigencia y en un contexto de alta conflictividad social y política[4]; en enero de 2002, se decide oficialmente abandonar el régimen de convertibilidad para dar inicio a la devaluación de la moneda. En un principio, se mantuvo un régimen de flotación administrada de la moneda, sin embargo, frente a las presiones de FMI se debió unificar el

[4] En diciembre de 2001 se produjeron diversas manifestaciones sociales (marchas, cacerolazos, saqueos y piquetes) producto del descontento social y la crisis económica y política que vivía la población. Resultado de ello fue la renuncia del presidente Fernando De la Rúa y la llegada de cincos presidentes en diez días. En 2002, el 50% de la población se encontraba en situación de pobreza, 21% de desocupados mientras que los niveles de actividad económica habían declinado más de un 10% con relación al año 2001 (Golovanevsky y Paz, 2007; Novick, 2008).

mercado cambiario y con ello, se adoptó un régimen de flotación libre llegando al cabo de unos meses a valer un dólar cuatro pesos. Esta devaluación de la moneda generó dos efectos en la economía. Por un lado, se produjo un *overshooting*[5], y por el otro, el *pass-through*[6], ambos repercutieron en una caída de los salarios reales. Sin embargo, en comparación con otros procesos devaluatorios ambos efectos no fueron tan enérgicos dado que existieron ciertos factores a nivel doméstico[7] que ralentizaron los hechos antes mencionados. Pese a la abrupta caída del producto y del empleo a partir del segundo trimestre de 2002, comenzó un período de crecimiento ininterrumpido y aunque si bien existieron altibajos y caídas en la intensidad de crecimiento en algunos años la performance siempre fue positiva. En relación a los determinantes de tal crecimiento, existen discrepancias entre algunos autores, dado que algunos consideran como determinantes a factores domésticos: pequeñas variaciones de los precios relativos ante la devaluación, estabilización del mercado cambiario y por ende estabilización de los precios domésticos, (Damill, Frenkel, Maurizio, 2007, pág. 81).Otros, en cambio, lo atribuyen a factores externos como aumento de los precios internacionales de las commodities, mejora de los términos de intercambio (viento de cola) y caída de la tasa de interés internacional (Barrera, Manzanelli, 2015,pág. 11-13). En este trabajo se cree válida la primera consideración para un primer momento de la economía (2002-2004); luego, para un segundo momento (2004-2008) se cree que adquirieron mayor relevancia los factores externos. En este contexto, el periodo iniciado a partir de 2002 ha generado mejoras a nivel macroeconómico en indicadores como el incremento de los salarios reales, la caída del desempleo y de los niveles de pobreza e indigencia, aumento de las exportaciones, cancelación de la deuda externa con el FMI, disminución de los niveles de endeudamiento, mejora en los niveles de vulnerabilidad externa, entre otras. No obstante, la economía argentina no ha permaneciendo ajena. Durante 2008 se produjo un punto de inflexión en la economía nacional producto de la crisis financiera internacional que tuvo su epicentro en EE. UU y Europa Occidental (Ver gráfico N°1). Se ha crecido a menores tasas y la necesidad de recomponer el consumo interno ha generado una presencia más fuerte en la economía por parte del Estado. Algo de esto se observa en el incremento y diversificación de programas sociales (AUH, Pro.Cre. Ar, Ahora 12, Prog.Re.S.Ar,

[5] Overshooting, la denominación se vincula al modelo de Rudy Dornbusch referente a la sobrerreacción que manifiesta el tipo de cambio nominal ante una devaluación antes de llegar a su nuevo equilibrio.

[6] Pass through, hace referencia al proceso de transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas.

[7] Para Damill, Frenkel y Maurizio (2007), los factores domésticos fueron: el congelamiento de las tarifas públicas, el contexto de alto desempleo, capacidad ociosa en la producción de bienes no transables y bajo nivel de la liquidez por las medidas de pesificación y congelamiento de los depósitos bancarios (corralito, corralón) (pág.80).

Pro.Cre. Auto, Ellas hacen, Extensión de la cobertura previsional, entre otras.) vinculados a recomponer los ingresos de las personas, principalmente el de los sectores más vulnerables.



Dinámicas en el mercado de trabajo

El esquema macroeconómico delineado bajo un tipo de cambio real competitivo y estable dio inicio a una nueva fase de reconfiguración basada en la recomposición de la competitividad de los sectores de producción de bienes transables y su consecuencia sobre el empleo. Como menciona Frenkel (2005), un tipo de cambio real competitivo incrementa la protección sobre los sectores transables y fomenta el uso intensivo de trabajo por sobre el capital (pág.86). En este contexto, se inició una nueva etapa en la que el marco económico nacional e internacional y una fuerte injerencia del estado en la regulación de políticas laborales y sociales generaron mejoras en diversos indicadores sociales. Ejemplo de ello fueron la caída del desempleo y la subocupación, mejoras en el trabajo registrado, aumento de salarios y principalmente la recomposición de las instituciones laborales, específicamente: "…determinación salarial a través del fomento de las negociaciones colectivas, la elevación del salario mínimo, la consolidación de la inspección del trabajo, y, en líneas generales, todo un conjunto de medidas destinadas a re-establecer regulaciones laborales". (Novick, 2007, pág. 12 y 13). En términos generales puede decirse que el mercado de trabajo ha tenido una mejora notable, en cambio, como se observará

en las líneas subsiguientes el desempeño de la mujer en el mercado de trabajo no ha tenido el mismo dinamismo.

Mercado de trabajo femenino: 2003-2013. Principales características

Antes de iniciar una caracterización sobre el desempeño económico del mercado de trabajo femenino durante el periodo mencionado es importante agregar ciertas consideraciones generales sobre la inserción al mercado de trabajo por parte de las mujeres.

Como se mencionó en la introducción, desde 1960 las mujeres han iniciado su ingreso al mercado de trabajo argentino de manera consistente, profundizando este ingreso en la década de los ´90. No obstante, este ingreso no ha sido producto de una masa crítica de trabajadoras que en actitud deliberada y reivindicativa decidieron ingresar al mercado de trabajo, sino más bien, como consecuencia de la caída de los ingresos del jefe de hogar y la necesidad de remediar esta merma en los ingresos, fenómeno denominado "trabajador adicional"[8] (Contartese y Maceira, 2005). Por consiguiente, su ingreso al mercado de trabajo no ha implicado un reordenamiento de la vida familiar y cotidiana sino más el reforzamiento del modelo de "doble presencia" en el que se incrementa su participación laboral sin disminuir las obligaciones domésticas y aunque las mismas son importantes para la reproducción de la fuerza de trabajo no representan retribución monetaria. Asimismo, como describe Esquivel (2012)" El aumento de la esperanza de vida, el descenso del número de hijos por mujer, y los cambios en las dinámicas familiares han acompañado los progresos evidentes de las mujeres de la región en términos de acceso a la educación, de participación en el mercado de trabajo, y de participación política … Estos progresos, sin embargo, no son completos, ya que la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo sigue siendo más precaria que la de los varones (con mayor incidencia de la informalidad y menor presencia en los sectores dinámicos), sus jornadas laborales totales son más extensas (debido a que al trabajo remunerado se suma el trabajo no remunerado), y sus ingresos menores a igualdad de años de educación" (pág. 30). Cabe agregar que todas estas cuestiones se radicalizan en las mujeres de menores ingresos generando situaciones

---

[8] Para las autoras la incorporación de un trabajador adicional al mercado laboral se vincula con un contexto de contracción, precarización del empleo y caída del salario real donde se produce una fuerte incorporación de las mujeres de los hogares de ingresos bajos y medianos.

de dependencia económica que repercuten en situaciones de violencia, vulneración y desprotección.

En este orden de cosas, se observará la evolución del mercado de trabajo femenino desde el año 2003 hasta (2013) con el fin de obtener sus principales rasgos y las consecuencias del mismo sobre las mujeres de sectores más desfavorecidos. Es importante mencionar que no se observaran todas las variables analíticas del mercado de trabajo sino más bien aquellas que sean relevantes como fuente explicativa de la hipótesis planteada en esta monografía. En este sentido, analizaremos las mujeres que se encuentran entre 20 y 46 años ya que se encuentran en el ciclo de vida en el cual pueden encontrarse trabajando y asumiendo roles de maternidad. Frente a este recorte se analizará la tasa de actividad, los niveles de ocupación y subocupación, los sectores de la economía en que participan, niveles educativos, menores a cargo, los ingresos, la distribución del ingreso y consecuentemente con esto, la brecha salarial.

Como ya se mencionó, el momento bisagra de incremento de la fuerza de trabajo femenina fue en los ´90 desde allí hasta el 2003 la tasa de participación femenina ha crecido, más desde ese año hasta el presente ha disminuido levemente, incrementándose la brecha de género[9] respecto a la tasa de actividad (-33,78%) y el desempleo (41,71%), considerándose que en términos generales éste ultimo descendió a lo largo del periodo. De manera diferente operó el empleo el cual ha crecido para ambos grupos (hombres y mujeres) y la brecha entre ambos ha disminuido. En términos generales, puede decirse que desde 2003 hasta la fecha se han exhibido ciertos retrocesos en relación a la tasa de actividad femenina y los modos o la calidad de inserción al mercado. Esto es así, ya que, si bien las mujeres representan la mitad de la población, su tasa de empleo es más baja que la de los varones (en Argentina 43,1% para las mujeres y 67,8% para los hombres, EPH. 3er trimestre de 2013). Se han incrementado los niveles de subocupación y la participación el empleo registrado todavía es notoriamente inferior en relación a los hombres (Ver gráfico 3). Por otro lado, la reactivación económica que sucedió desde 2003 no ha repercutido de manera favorable sobre las mujeres, dado que a diferencia de lo ocurrido durante la convertibilidad; desde la salida de la misma, ha disminuido la participación en el sector industrial intensificándose su participación en sectores vinculados a la enseñanza, servicios,

[9] Las brechas de género en el mercado de trabajo son resultado de: la segregación horizontal, la segregación vertical, la brecha salarial, la participación y representación sindical.

tareas de cuidado, comercio y salud. Esto mismo demuestra la persistencia e intensificación de la *segregación horizontal* [10] (Ver gráfico 2).

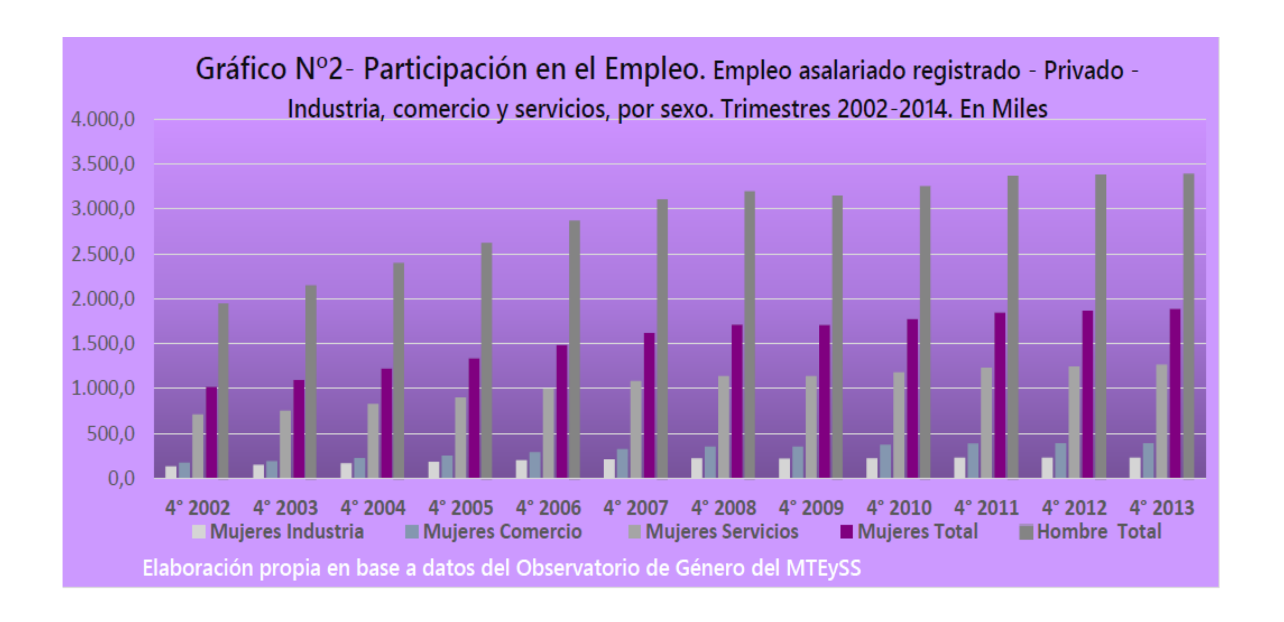
Asimismo, se evidencian reversiones más intensas en las mujeres de sectores más vulnerables dado que son las que poseen menores calificaciones educativas y mayor cantidad de menores a cargo. La conjunción de ambos factores repercute en la disminución continua de la tasa de actividad, mayores brechas salariales y precariedad laboral al igual que mayor vulneración de los derechos adquiridos por la restitución de las instituciones laborales, entiéndase salario mínimo, vacaciones, convenios colectivos, etc. Performance contraria a la descripta es la de las mujeres con mayores calificaciones educativas dado que las brechas de la tasa de actividad según el nivel de estudios alcanzado disminuyen. De igual modo, se ha observado que entre el 2004 y el 2012 la brecha de ingreso de los ocupados y las ocupadas por sexo bajo (de 27,8% a 23,9%) (Ver gráfico 4).

Este comportamiento hay que observarlo a la luz de que en el mismo periodo hubo un aumento de la registración laboral y ello ha permitido el acceso de los y las trabajadores/as a ingresos fijados por convenios colectivos que tienden a neutralizar la disparidad propia de ámbitos que se encuentran por fuera de la normativa (brecha del 39,4% en el año 2013) (Observatorio de empleo y dinámica emprearial, 2014:2). Esta cuestión permite observar que es indispensable para las mujeres lograra mayor educación para disminuir las diferencias laborales con el hombre.

Asimismo, las mujeres con mayor nivel de instrucción, están en condiciones de acceder a trabajos de mejor calidad (es decir, con mayores niveles de formalidad y estabilidad), lo que motivaría su permanencia en el mercado laboral. En este sentido, las mujeres con mejores niveles educativos tienen más recursos para contratar servicios privados para la realización de las tareas domésticas, incluidas aquellas que se hacen para el cuidado de los mayores y niños, lo cual contribuiría a mantener la participación femenina en el mercado de trabajo. (DINREP, 2015, Pág.12). No obstante, ello, persisten todavía ciertas brechas salariales entre hombres y mujeres y dificultades para acceder a cargos

[10] La Segregación horizontal o “paredes de cristal” refiere a la segmentación de la participación de mujeres y hombres en los sectores de actividad económica y ramas de la estructura productiva con menores niveles salariales, es decir, la relativa feminización/masculinización de ciertos ámbitos del mercado de trabajo. Las mujeres se concentran en los sectores de comercio y de servicios y tareas de cuidado y los varones en la industria y el transporte. (Brochure de Boletín de Género, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Jun. 2014).

directivos, accediendo éstas a cargos directivos en áreas "tradicionalmente femeninas" como Recursos Humanos, Administración y Hotelería o bien sólo a mandos medios. De este modo, se refuerzan estereotipos y se asignan territorios masculinos y femeninos) que demuestran la persistencia de *segregación vertica*[11]*l*[10] (Castillo, V., Novick, M., Rojo, S. Tumini; 2007; pág.55). (Ver gráfico 2)



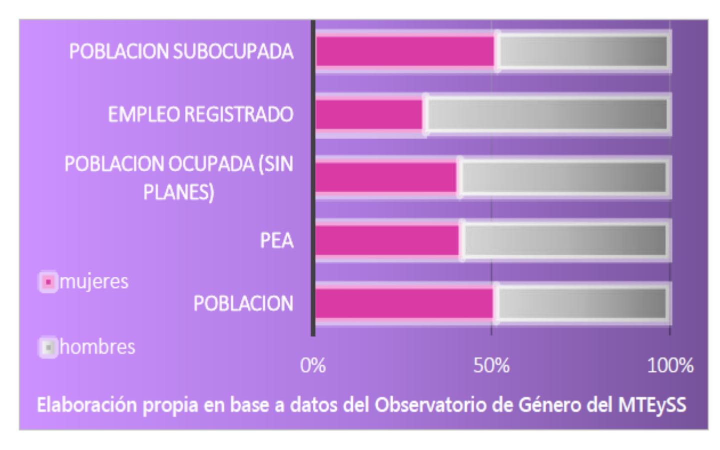
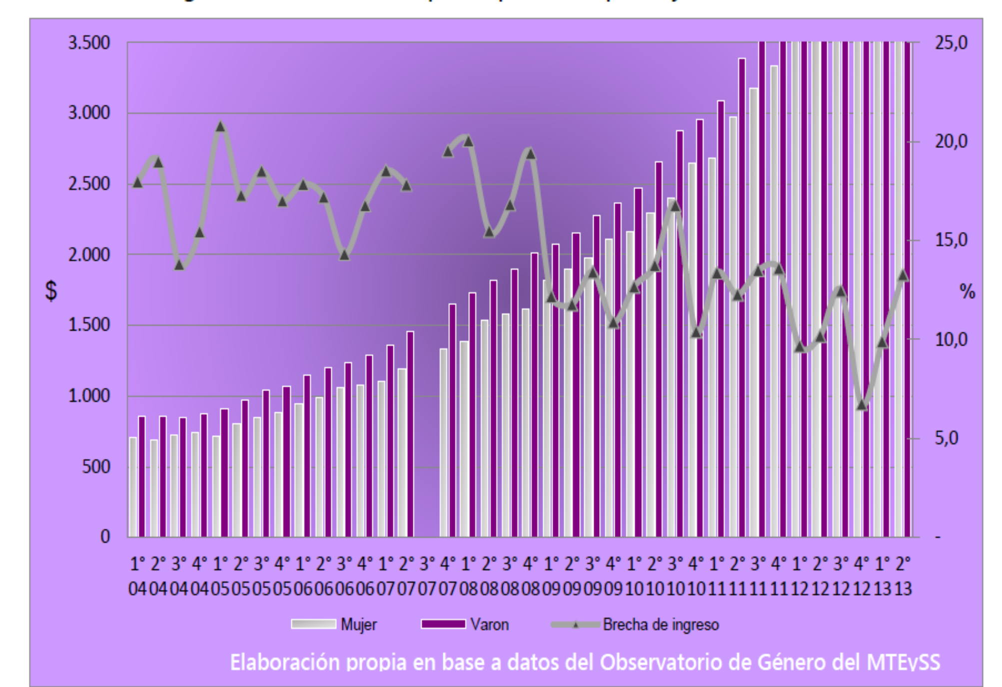


Gráfico Nº3 - Participación por sexo en la PEA.

3er trimestre de 2013

[11] La Segregación vertical o "techo de cristal" hace referencia a la dificultad de las mujeres de acceder a puestos jerárquicos y de mayor responsabilidad y remuneración. Aún en los casos que las mujeres acceden a puestos jerárquicos, en general son gerencias con menores remuneraciones como por ejemplo Administración, Recursos Humanos, a diferencia de los hombres que suelen ocupar las gerencias Financieras, de Ventas y Productivas, mejor remuneradas. (Boletín de Género, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Jun. 2014).

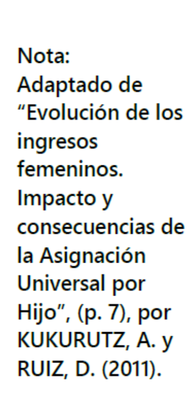
Gráfico N°4- Ingreso medio de los ocupados plenos en pesos y brecha total. Trimestres 2004-2012

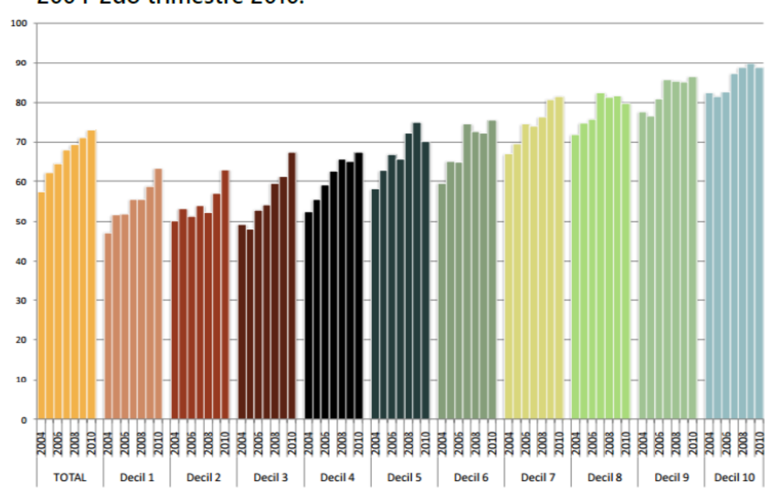


Mercado de trabajo en las mujeres de sectores más vulnerables

Como hemos observado hasta el momento, las mujeres de los sectores más desprotegidos son las que mayores retracciones han experimentado dado que por las menores calificaciones y mayor cantidad de menores a cargo han disminuido su tasa de actividad, presentan jornadas laborales más extensas y experimentan peores condiciones de contratación en el mercado de trabajo, en consecuencia, mayores brechas salariales. En este sentido, si bien las mujeres de mayores ingresos junto con las de menores ingresos han visto acrecentados los mismos, las brechas respecto a los hombres y a las mujeres de mejores ingresos se ha incrementado. (Ver gráfico 4 y 5)

Gráfico N°5--Mujeres mayores de 18 años con ingresos propios. Total y según decil de ingreso per cápita familiar - 2do trimestre 2004-2do trimestre 2010.





Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

En párrafos anteriores, se mencionó los efectos recesivos que tuvo la crisis financiera internacional de 2008 en la economía doméstica y la aplicación de medidas tendientes a recomponer los ingresos de las personas. En este sentido, el desempeño macroeconómico a nivel nacional en conjunto con la incorporación de medidas tendientes a la inclusión social dio paso a la implementación de una serie de políticas públicas de transferencia de ingresos focalizadas en los sectores de mayor vulnerabilidad con el fin de mantener el consumo de los hogares y solventar la falta de ingresos de los mismos. A fines de 2009 dos políticas de particular importancia para el ingreso femenino se llevaron adelante: la moratoria previsional –con alcance a los trabajadores sin aportes, pero en edad de jubilarse y la Asignación Universal por Hijo. (Kukurutz, A. y Ruiz, D., 2011, pág. 11). Esta última será de importancia, ya que desde algunos autores se señala como una de las principales variables explicativas de la retracción de la participación laboral femenina por parte de las mujeres de menores ingresos. Verbigracia, desde autores como Gasparini y Marchionni, los aumentos en la asistencia social (AUH, por ej.), pueden haber reducido la necesidad de las mujeres más vulnerables de aceptar trabajos, típicamente de baja calidad (Gasparini y Marchionni, 2015, pág. 14). Parte de esta premisa se interpreta como válida. No obstante, como se observará, la gestión de la AUH por parte de las madres conlleva repertorios de acción variados que dependen de la situación conyugal, la cantidad de menores a cargo, el

parentesco con el jefe de hogar y la participación de los ingresos de las mujeres en el hogar. Por consiguiente, la disminución de las mujeres de sectores más desfavorecidos en la participación laboral femenina requiere complejizar el análisis y no atribuirlo exclusivamente a la "asistencia social".

Sucintamente, se presentarán algunos resultados del trabajo de Ana Kukurutz y Daniela Ruiz, en tanto que estos ilustran la variedad de situaciones y por consiguiente de acciones que llevan a cabo las perceptoras de la AUH. En primer lugar, los ingresos laborales tienen una mayor ponderación en los déciles de más altos ingresos, donde representan casi el 87% de sus ingresos totales. Entre las mujeres de los hogares del primer décil de ingreso per cápita la proporción de ingresos laborales sobre el total de ingresos de estas mujeres disminuye en este periodo lo que significa que la baja del ingreso producto del mercado de trabajo fue compensada por ingresos de otras fuentes. En consecuencia, más de la mitad de sus ingresos personales proviene, en 2010, de fuentes no laborales, y, más del 64% de estas provienen de transferencias monetarias del Estado. En segundo lugar, tres cuartos de aquellas mujeres que al percibir la AUH dejaron de trabajar, son cónyuges o hijas del jefe de hogar y la motivación para abandonar el mercado de trabajo se relacionó con empleos de tipo informal, con salarios que las ubicaban en el más bajo estrato de ingresos laborales y que no alcanzaban el monto que pueden recibir por la asignación. Además, en estas perceptoras la AUH parecería actuar como un ingreso de reserva que otorga una relativa autonomía en la posibilidad "elegir" su condición de actividad. Por otro lado, la participación femenina en el ingreso del hogar evoluciona de forma positiva; en el caso de las cónyuges pasan de colaborar con el 25% de los ingresos al 35%, mientras que las hijas evolucionan del 16% al 20%. Esto alimenta la hipótesis de que el acceso a la AUH permite, en cierta medida, el reemplazo de unos bajos ingresos laborales.

Por el contrario, la mujer jefa de hogar que son titulares de la asignación no tienen la misma posibilidad de "elegir" su alejamiento del mercado de trabajo. De hecho, se destacan, entre ellas, similares tasas de actividad, tasas de ocupación relativamente más bajas y de desocupación más altas, con respecto a otras mujeres de grupos vulnerables que no reciben la asignación. La jefatura de hogar de las titulares de AUH podría permitir, en estos casos, un ingreso de reserva para enfrentar eventuales pérdidas de ingresos laborales. Incluso, los ingresos que perciben las ubican en lo más bajo de la distribución de ingresos

laborales. Esta incorporación al mundo del trabajo pese a la percepción del subsidio, se explica por la posición que ocupan en el hogar: un 49% son jefas o hijas del jefe de hogar, lo que implica que el monto percibido por el subsidio no es suficiente para enfrentar las necesidades de su núcleo familiar y deben, entonces, complementarlo con ingresos provenientes del trabajo. Este ingreso laboral, sumado al subsidio, les permite un ascenso en la estructura de ingresos, escalando al tercer décil de la distribución de ingresos. Al mismo tiempo, la participación en los ingresos del hogar por parte de las jefas de hogar representa un 63,8% mientras que, las jefas de hogares vulnerables sin AUH llegan al 67% y un 64,3% en las titulares de AUH.

Cabe agregar que en el caso de las mujeres que perciben la AUH y han optado por abandonar el mercado de trabajo su situación conyugal marca un contexto de mayor fragilidad ya que un 32,6% de las perceptoras de AUH no tienen pareja (sea porque están solteras -19,3%, separadas -10,5% o viudas -2,9%-) y entre aquellas que sí presentan pareja en el hogar se registran más casos de uniones, lo que indica un grado mayor de precariedad en el vínculo que las casadas. En este sentido, carecen de un ingreso propio que les permita afrontar con mayor autonomía y menor vulnerabilidad una posible disolución del vínculo y ausencia de ingresos del jefe de hogar.

Conclusiones

Al inicio de este trabajo se indicó que desde 1960 las mujeres han iniciado su proceso de incorporación al mercado de trabajo y si bien este ha cobrado diferentes intensidades a lo largo de lo años ha permanecido ininterrumpido. Como se ha señalado en los años ´90 se verificó un intenso proceso de incorporación como resultado del periodo de re estructuración económica, en el cual sector productivo desplazó a gran parte de los jefes de hogar y “obligó” a muchas mujeres y trabajadores secundarios a incorporarse al mercado de trabajo. En la actualidad este proceso se ha ralentizado, perdiendo cierto dinamismo. Asimismo, los avances que se dieron en el periodo previo respecto a los sectores de participación, léase mayor feminización en sectores productivos, mayores niveles de participación, tasa de actividad, entre otros, se han retrotraído. No obstante, el comportamiento que se ha dado a lo largo del periodo en el mercado de trabajo femenino no sido homogéneo ya que muchas de ellas han logrado permanecer en el mercado o bien incorporarse. Este comportamiento se ha manifestado principalmente en mujeres de mejores

recursos, altos niveles de calificación, tasas de fecundidad bajas y con posibilidades de contratación de servicios de cuidado privado. El conjunto de estas variables repercute positivamente sobre su performance dado que les posibilita acceder a mejores empleos con salarios altos y formalización del empleo. Si bien aún existen dificultades para acceder a ciertos cargos directivos y las brechas salariales respecto a los hombres aun persisten, sus puntos de partida para lograr cierta igualación son alentadores. Bien diferente, es el caso de las mujeres de bajos recursos ya que se observado cierta retracción y profundización de sus condiciones de desigualdad en tanto que muchas se han retirado del mercado de trabajo, viven sin un ingreso laboral propio.

Más, a diferencia de ciertos posicionamientos, consideramos que las entradas y salidas del mercado de trabajo por parte de este sector de las mujeres no se deben a lógicas simplistas y conformistas sobre su condición como trabajadoras, ya que como observamos la administración de transferencias monetarias por parte del Estado resultan insuficientes para sostener su vida cotidiana. Sino más bien, a la ausencia de políticas públicas efectivas. Estas mismas, podrían abarcar diversos aspectos tales como la generación de empleo genuino y de calidad, un mayor control y vigilancia sobre los empleadores, dispositivos que asistan a las mujeres en el plano educativo, reproductivo y de reconocimiento de sus derechos. Si bien, como mencionamos en líneas anteriores, el Estado ha implementado una serie políticas que intentan incluir socialmente a este sector de la población estas no son suficientes dado que se ha obtenido como resultado ciertos retrocesos sobre el mercado de trabajo femenino. Esto es importante ya que la salida de las mismas podría reforzar la distribución tradicional de roles en el hogar, hombre: jefe de hogar, mujer: ama de casa. En pocas palabras, el empoderamiento femenino y la igualdad de género podrían verse afectados negativamente en el largo plazo.

Bibliografía

BARRERA, M. y MANZANELLI, P. (2015). "La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas". CIFRA-*CTA. 14*. Buenos Aires.

BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2012) "Reversión y Continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010". *Desarrollo Económico*. Vol. 52, N°206. Buenos Aires.

CASTILLO, V., NOVICK, M., ROJO, S. y TUMINI, L. (2007). Gestión productiva y diferenciales en la inserción laboral de varones y mujeres. Estudio de cuatro ramas de actividad. En Novick, M. Rojo, S. Castillo, V. (Comp.), *El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003 – 2007.* Colección: Documentos de trabajo, Comisión Económica para América Latina: Chile.

CONTARTESE, D. y MACEIRA, V. (2005). Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres. Segundo trimestre de 2005. Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad.

DAMILL, M., FRENKEL, R., y MAURIZIO, R. (2002). Argentina: Una década de Convertibilidad. Crecimiento, empleo y distribución del ingreso, CEDES, Buenos Aires.

DAMILL, M., FRENKEL, R., y MAURIZIO, R. (2007). Cambios en la política macroeconómica argentina a la vuelta del siglo. En Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R. y R. Mauricio, *Tras la Crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Serie de Investigación 114, Instituto Internacional de Estudios Laborales: Ginebra.

ESQUIVEL, V. (2012). Introducción: hacer economía feminista desde América Latina. En Esquivel, V. (Ed.*). La economía feminista de América Latina, Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, ONU Mujeres, Santo Domingo, Republica Dominicana.

FRENKEL, R. (2005). Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento, *Revista de Trabajo*. Año 1. N°1/1.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS.

GASPARINI, L. y MARCHIONNI, M. (2015). "¿Brechas que se cierran? Aumento y desaceleración de la participación laboral femenina en América Latina". [Reseña del libro] 1º Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

GOLOVANEVSKY, L. y PAZ, J. (2007). "Recuperación económica y mercados de trabajo en la Argentina. Una mirada regional". IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.

NOVICK, M. (2008). Las preguntas del estudio y su contexto. En Novick, M. Rojo, S. Castillo, V. (Comp.)*, El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003 – 2007.* Colección: Documentos de trabajo, Comisión Económica para América Latina: Chile.

OBSERVATORIO DE EMPLEO Y DINÁMICA EMPRESARIAL. DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, (2014). *Indicadores más relevantes de la inserción de mujeres y los varones en el*

mercado de trabajo. [Brochure]. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/cegiot/1407 03_brochure.pdf

KUKURUTZ, A. y RUIZ, D. (2011) “Evolución de los ingresos femeninos. Impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo”, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo, Buenos Aires.

ROJO BRIZUELA, S. y TUMINI, L. (2008). “Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: brechas salariales”. *Revista de Trabajo.* Año 6. N°4. Argentina.

LA CONCEPCIÓN DE GÉNERO EN LA ENSEÑANZA DE LA ECONOMÍA: UN SABER A CONSTRUIR SOBRE LA CUESTIÓN DE GÉNERO EN MANUALES ESCOLARES DE ECONOMÍA EN LA ARGENTINA

Renée Mohr [1]

Resumen

Esta ponencia forma parte de un proyecto de investigación sobre la relación de la enseñanza de la Economía y la cuestión de género. Se presenta primero el marco regulatorio en Argentina referido a la cuestión de género, enmarcado a partir de los DESC. Luego, exponemos las problemáticas de la enseñanza actual de la Economía en la escuela. Seguidamente, reseñamos algunas de las investigaciones existentes sobre manuales escolares y género. Finalmente, la relevancia de estudiar las concepciones de género en los manuales escolares de Economía.

Introducción[2]

La presente ponencia expone el trabajo de construcción de un saber sobre la cuestión de género en los manuales escolares de Economía. Asimismo, constituye un antecedente del proyecto de investigación "El contenido de los manuales escolares de Economía respecto a la construcción social de la cuestión de género", en el marco de la Beca de Investigación y Docencia de la Universidad Nacional de General Sarmiento (marzo 2012 - marzo 2013). Dicho proyecto propone estudiar la relación entre la enseñanza de la Economía y el abordaje de la cuestión de género, mirando específicamente esta temática en los manuales escolares de Economía existentes en Argentina, entendiéndolos a estos como fuente privilegiada de consulta, tanto por parte de los docentes como por parte de los estudiantes.

---

[1] Profesora Universitaria en Economía. Becaria en Investigación y Docencia. Kennedy 975, El Talar, Buenos Aires, Argentina (011-4726-2339). Universidad Nacional de General Sarmiento. reneerociomohr@yahoo.com.ar

[2] Esta ponencia forma parte del Proyecto "Cultura y economía. Un análisis interdisciplinario en torno a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)" (UNGS-IDH), el cual propone profundizar el análisis desde diferentes dimensiones (políticas, socio-económicas y culturales) en las que se expresa la relación entre lo cultural y lo económico como marco conflictivo para el desarrollo de una política de promoción y protección de los DESC y, en especial, el lugar de la educación en la distribución de valores que legitiman el orden social.

En el contexto de la promulgación de la Ley Nacional N° 26.150 de Educación Sexual Integral, que plantea el abordaje transversal de la temática en el sistema educativo, y el marco regulatorio existente referido a fomentar acciones de no discriminación y protección de las niñas y mujeres, es de relevancia ver qué ocurre en los espacios escolares al respecto, considerándolos a estos como espacios de producción y reproducción de sistemas de pensamiento.

Con respecto a la escuela como espacio de reproducción de sistemas de pensamiento, en general, y del pensamiento hegemónico en particular Cerletti (2010) señala que una de las formas de perpetuar las condiciones sociales de dominación se realiza a través del sistema escolar, que ha sido identificado como uno de los aparatos más eficaces para ello, al naturalizar una asignación de lugares en nombre del bien común, que es aceptada acríticamente. (Cerletti, 2010: 134) Para el autor, la escuela es entonces funcional en la legitimación de lugares sociales. Entre ellos se encuentra el que respecta al género, que es el que abordaremos en aquí.

Cerletti (2010) también analiza lo que les sucede a los docentes en este sentido dentro de la institución. Plantea el carácter alienado y alienante ("no sabe que no sabe") donde los docentes quedan imposibilitados por el propio sistema a plantear opciones o problematizar las concepciones que enseñan porque ni siquiera pueden tomar distancia para ver que están dentro y atravesados por una concepción del mundo y la realidad, que determina prácticas y reproduce creencias, naturalizando lo arbitrario. (2010: 143) Esto en parte se deba a las condiciones laborales reinantes, que son parte del sistema al que refiere Cerletti, aunque también hay que mencionar la existencia de docentes que resisten a esto de diferentes maneras y en diferentes niveles y que pueden ser críticos desde la escuela.

Wainerman y Raijman (1984), en su investigación sobre la escuela primaria, expresan que esta es un ámbito de producción y transmisión de orientaciones valorativas por excelencia. Es donde se enseña el modelo de comportamiento que se espera y desea que tomen como propio los estudiantes: futuros ciudadanos que se están formando. Y dentro del sistema educativo, indican que los libros de texto escolares cumplen un papel central en esa transmisión. (Wainerman y Raijman, 1984:6)

Dado que esta apreciación se puede aplicar a todos los textos escolares, entre ellos los manuales diseñados y usados en la escuela secundaria, consideramos que esta explicación puede extenderse al nivel de educación secundaria a los textos que se producen para ella. Efectivamente, Martínez Bonafé (2002) señala que el libro de texto escolar "es un artefacto para

la representación cultural. De modo que sus usuarios leen la realidad a través de ese artefacto." (Martínez Bonafé, 2002:67).

En la Argentina de hoy el estudio sobre lo que dicen los libros escolares cobra mayor relevancia dada la obligatoriedad de la escuela secundaria desde la promulgación y aplicación de la Ley Nacional de Educación Nº 26.206. Por ello nos parece relevante analizar los manuales escolares de Economía, en particular en cuanto a la cuestión de género.

A continuación, presentamos primero el marco regulatorio existente en nuestro país en relación con la cuestión de género y que enmarca la preocupación central de esta ponencia vinculada con la relación entre género y enseñanza de la Economía; para ello expondremos lo más relevante del marco regulatorio que patrocina la promoción y protección de la equidad de género, enmarcado especialmente a partir de los DESC. En segundo lugar, plantearemos algunas cuestiones sobre la problemática de la enseñanza de la Economía en la escuela secundaria actual. Seguidamente consideraremos algunas de las investigaciones que encontramos, relevantes sobre la temática en los manuales escolares, en especial aquellas que abordaron la problemática de género. Finalizaremos planteando la relevancia de investigar sobre esta temática.

El marco regulatorio sobre la cuestión de género

En el año 2006 se aprobó en la Argentina la Ley N°26.150 de Educación Sexual ntegral (ESI), constituyendo su puesta en acción y cumplimiento efectivo una obligación del Estado Nacional y de los estados provinciales, tal como lo establece dicha ley. La Educación Sexual Integral debe impartirse en todas las escuelas del país, privadas o estatales, confesionales o laicas, de nivel inicial, primario, secundario y para la educación superior, ya que constituye un derecho de las chicas y de los chicos, por englobar varios derechos como el de la Educación, la Salud y la Información.

A esto acompaña la Resolución CFE N° 45/08, del 2008, que define los lineamientos curriculares federales, donde se establece la transversalidad de su implementación. Esto significa que los docentes de las distintas asignaturas deberán estar dispuestos a tener en cuenta los propósitos formativos de la ESI como así también a constituirse, cuando la ocasión lo requiera, en receptores de las inquietudes y preocupaciones de los estudiantes en relación a dicha temática. Porque, y sobre todo, se procura entender a la sexualidad no sólo como lo relacionado a la

genitalidad (Resolución CFE N° 45/08), sino también en relación a las construcciones sociales que se hacen de ella.

Por otra parte, nos parece importante tomar como encuadre general a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), ya que entendemos que el sistema escolar es uno de los espacios centrales para la protección y la promoción de los mismos. Es en ese espacio donde se forman a los ciudadanos, no sólo en contenidos disciplinares, sino también en una determinada concepción sobre el mundo.

Los DESC son aquellos que procuran resguardar las condiciones de vida adecuadas para las personas y cubren las siguientes áreas: la igualdad entre hombres y mujeres, la sindicalización, la seguridad social, la prioridad a la familia y a la protección especial a los niños, el disfrute de la cultura, la alimentación, la vivienda, la educación, la salud física y mental, el medio ambiente sano, y la accesibilidad y las condiciones de empleo.

En relación con la promoción y protección de los DESC, citamos por su especificidad la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza**,** adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su undécima reunión, celebrada en París, en 1960, con entrada en vigor el 22 de mayo de 1962. Dicha Convención establece: "que las discriminaciones en la esfera de la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos", y en su Artículo 1 dice:

> A los efectos de la presente Convención, se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza (…).

Además, en su Artículo 3 dice:

> A fin de eliminar o prevenir cualquier discriminación en el sentido que se da a esta palabra en la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a: a) Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza. ; (…)"

En Argentina, se creó en esta línea el Programa de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa (PRIOM), organismo de alcance nacional instituido en 1991 dentro del marco de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer establecida por las Naciones Unidas y ratificada por nuestro país en 1985. (Wainerman y Heredia, 1999)

Con el objetivo de ahondar en acciones que llevan a los hechos dicha ratificación, en Argentina se sancionó el 11 de marzo de 2009, la Ley 26.485[3] Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

Esta ley dice en su Artículo 2º inciso a) que busca “la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; y en el e) la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres;”

Tipifica los tipos de violencia en su Artículo 5º, denominando en el punto 5) la violencia simbólica como “aquella que, a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita o reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.”

Y en su Artículo 11º 3, el punto a), que se busca:

> Articular en el marco del Consejo Federal de Educación la inclusión de contenidos mínimos curriculares de la perspectiva de género, el ejercicio de la tolerancia, el respeto y la libertad en las relaciones interpersonales, la igualdad entre los sexos, la democratización de la relaciones familiares, la vigencia de los derechos humanos y la deslegitimación de modelos violentos de resolución de conflictos.

Y en el e): “Promover la revisión y actualización de los libros de texto y materiales didácticos con la finalidad de eliminar los estereotipos de género y los criterios discriminatorios, fomentando la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones”.

Es justamente sobre este último punto que versa esta ponencia. La discriminación se ve en los hechos, es el lugar donde se hace visible. Pero la discriminación también se da en el nivel

[3] Disponible en: http://www.cnm.gov.ar/LegNacional/Ley_26485.pdf

del pensamiento, de las concepciones del mundo, de los sistemas de creencias en los cuales se basan y amparan las acciones. En este sentido, consideramos que la forma en que se mencione la cuestión de género, o que no se la mencione, no puede tomarse como un hecho inocente. Esto último es lo que se llama "curriculum nulo" (Terigi, 1999)[4], aquellos temas que podrían ser tratados en el aula pero quedan excluidos de los contenidos del diseño curricular, como por ejemplo la problemática de las diferencias de género. Sin embargo, nuestro análisis pretende también investigar el "currículum oculto"[5], a través de aquellas concepciones que aparecen naturalizadas al estar implícitas tanto en los diseños curriculares como en los manuales escolares.

En el caso de la enseñanza de la Economía, detrás de la naturalización de la división sexual del trabajo y la invisibilización de la lucha de poder que implica la construcción social de roles para las personas en relación directa con su sexo biológico, se encuentra la potencia con que se reproducen las desigualdades, en este caso las de género. Que no solo son importantes en términos de equidad, sino también en la prevención o la perpetuación de la violencia de género.

De acuerdo con Castorina (2005), "la violencia simbólica es una coerción instituida por mediación de la aceptación del dominado. (…) aquella coerción no se dirige a las representaciones conscientes, sino que impacta sobre los *hábitus* encarnados en los cuerpos." (2005: 28) Asimismo, "Las disposiciones para actuar sobre el mundo social se vinculan con la dominación simbólica. Ésta hace aparecer las distinciones sociales o su relación de dominación como oposiciones naturales." (2005: 29) Como por ejemplo el par masculino/femenino, que se toma como dado naturalmente.

En particular, consideramos de suma importancia tratar en las clases de Economía la cuestión de las desigualdades de género como una forma de promoción de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Es por ello que nos parece relevante investigar cuáles son las concepciones de género disponibles para estudiantes y docentes en los manuales escolares de Economía

[4] "Hablamos de Curriculum nulo para referirnos a aspectos de la cultura susceptibles de ser transmitidos en la escuela (…) pero sin embargo se decide excluir de la enseñanza." (Terigi, 1999: 55) El concepto de curriculum nulo fue acuñado por Eisner.

[5] Curriculum oculto "destaca aquellos aspectos de la vida en las aulas que enseñan contenidos que no están prescriptos en ningún curriculum formal" muestra la "eficacia formativa de los elementos no prescriptivos". (Terigi, 1999: 40) El concepto de curriculum oculto fue acuñado por Jackson.

Sobre la enseñanza actual de la Economía

Queremos hacer notar que también es importante para este análisis ver cómo se presentan, o no, las concepciones y valores vinculados con las diferencias de género en los manuales escolares de Economía y cómo se vinculan con las concepciones de género de la teoría económica predominante: el paradigma neoclásico.

La década de los noventa estuvo marcada por el llamado "el pensamiento único", el cual hacía referencia a las concepciones del paradigma neoclásico como única teoría que podía explicar la realidad. Esta particular visión de la Economía (y la Sociedad) se conformó como la teoría económica predominante durante la primacía del neoliberalismo (que en nuestro país se puede rastrear desde las políticas económicas aplicadas desde 1976, aunque con mayor profundidad durante los '90) de tal manera que pasó a constituir todo un sistema de creencias, valores e ideas que predominaron en nuestro país en ese período, y que aún se puede reconocer como parte del sentido común de la mayor parte de las personas. Según Tenti Fanfani, a partir de la década de los noventa:

> La mayoría de los ciudadanos comparte un conjunto básico de categorías de percepción y apreciación de las cosas de la economía y de la política que son funcionales para el funcionamiento de la sociedad actual. La mayoría de la población cree en el mercado como mecanismo más eficiente (¡¡casi el único!!) de asignación de recursos, cree en la 'ley de la oferta y la demanda', en el carácter sagrado de la propiedad privada, en un Estado que es corrupto, burocrático que tiene que ser mínimo y no intervenir en la economía, etc (Tenti Fanfani, 2003: 64).

De igual manera, postulamos que el neoliberalismo (ya sea como ideología o como modelo económico) puede ser considerado un modelo hegemónico. El proceso de hegemonía influye fuertemente en las representaciones sociales que permiten a las personas interpretar su entorno social: sus representaciones de la realidad, los valores y normas que orientan su conducta, etc. (Tamarit, 2002: 17)

De acuerdo con Wainer (2010), el predominio del pensamiento neoliberal dentro del conjunto de creencias y valores hegemónicos desde principios de la década de los '90 constituye un modo de concebir e interpretar nuestro entorno social y, asimismo, una forma de pensar la Economía y su relación con la Sociedad. Esta visión de la Economía se constituye como parte de una cultura que deviene en hegemónica a lo largo de los '90.

El proceso de consolidación de hegemonía puede ser observado en distintas dimensiones, siendo una de ellas el conocimiento escolar. (Wainer, 2010) De acuerdo con José Tamarit: "En el esquema gramsciano, la escuela (la educación, el sistema educativo) es un importante 'aparato de hegemonía', que cumple con mayor o menor eficacia –según la coyuntura histórica nacional e internacional- su importante función 'cultural y moral' de reproducción y consolidación del consenso activo de las masas…" (Tamarit, 1990: 65)

Si bien esta visión de la Economía (que subyace a la ideología neoliberal) se constituye como parte de una cultura que deviene en hegemónica a lo largo de los '90, las transformaciones económicas, políticas y sociales en la Argentina desde la caída de la convertibilidad no han generado grandes cambios en el ámbito de la enseñanza de esta disciplina en particular. El predominio de la teoría neoclásica sigue intacto en los diferentes niveles del sistema educativo, aunque ya está generando algunas movilizaciones (estudiantiles y docentes) que reclaman adecuar los contenidos y métodos de enseñanza de la Economía a los nuevos tiempos.[6]

En consecuencia, la escuela "sirve también para *legitimar* las ideologías y formas económicas y sociales que tan íntimamente están relacionadas con ella." (Apple, 1986: 61, las itálicas son del autor) Por ello, consideramos que es necesario avanzar en la comprensión de las raíces ideológicas del currículum escolar en todas sus dimensiones (el diseño curricular, los libros de texto, las representaciones y prácticas docentes, el currículum oculto, etc.).

Esta es la problemática que origina esta propuesta de trabajo, destinada a identificar las orientaciones valorativas que transmiten los manuales escolares de Economía utilizados en la escuela secundaria actual, en especial lo relacionado con la construcción social de género.

La investigación sobre género en los manuales escolares

Wainerman y Raijman (1984) explican la relevancia de investigar sobre los textos escolares argumentando que éstos "contienen mensajes (traducciones materiales de orientaciones valorativas) que circulan en la sociedad (…) Son el soporte físico de los contenidos de la cultura

[6] En particular, cabe mencionar los encuentros de las Jornadas de Economía Crítica, de Economía Política y de la Enseñanza de la Economía que proponen espacios de discusión que dan lugar a propuestas alternativas a la hegemonía de la teoría neoclásica. Además, actualmente se encuentran en discusión los planes de estudio de las carreras de Economía de las Universidades de Buenos Aires y de La Plata y la organización de grupos de docentes y estudiantes que reclaman por una discusión abierta que dé lugar a la enseñanza de otros enfoques teóricos.

(…)", señalando que "los libros no [deben ser] mirados como "medio" sino como receptáculos ideológicos". (1984:7)

El manual escolar es, entonces, uno de los dispositivos significativos para el diseño y desarrollo de la enseñanza y un elemento fundamental en la práctica docente y escolar, ya que, tanto docentes como estudiantes, recurren a ellos para buscar definiciones precisas, para realizar las actividades de ejercitación propuestas en los mismos y como material de consulta en general.

En este sentido, dice Silvia Grinberg (2005): "el libro escolar es un texto privilegiado en los procesos de producción y traducción de los contenidos escolares; ocupa un lugar predominante en la organización y selección de los contenidos que serán enseñados en el aula." (2005: 41) La autora señala que el texto escolar responde tanto a la lógica del mercado, como a la de la pedagogía. Por ello denomina al texto escolar como un "producto multideterminado", ya que en su realización intervienen y se entrelazan factores de diversa índole como la política, la económica, la pedagógica, la cultural, etc., que contribuyen a dar forma a lo que se considerará como el conocimiento a enseñar en la práctica escolar. Es así que tipifica la selección de contenidos a enseñar indicando que se realiza primero a nivel oficial, luego las interpretaciones de las necesidades observadas en las aulas que hacen las editoriales y, por último, los criterios propios de cada editorial sobre qué debe ser enseñado y cómo hacerlo.

Apple (1989) señala que no es el currículum oficial el que determina qué se enseña en la escuela, sino el libro de texto con su especificidad disciplinar, su gradualidad y su propuesta de actividades.

Advertimos que también hay que considerar que cada docente seleccionará para sus clases material de uno o varios manuales, así como de otras fuentes. Entonces, dependiendo del uso que el docente realice del manual, podrá generar "situaciones áulicas de debate, reflexión, puesta en común, etc., o bien generar situaciones en las cuales no haya nada que debatir debido a que para el docente, el manual otorga todas las respuestas de forma indiscutible." (Rodríguez y Rodas, 2010) Esto último es lo que se mencionó anteriormente sobre el carácter alienado y alienante, al que hacía referencia Cerletti.

En relación con la investigación de manuales escolares, cabe señalar que existe una gran variedad. En particular para el caso de los manuales de habla hispana, el Centro de Investigación

MANES [7](Manuales Escolares) posee diversos proyectos vinculados con los textos escolares producidos en España, Portugal y América Latina desde 1808 a 1990.

Los libros de texto analizados abarcan diferentes disciplinas entre las que se cuentan: Ciencias de la Naturaleza, Lectura y Escritura, Geografía, Filosofía, Formación Cívica, Religión y Moral, Geografía, Educación Física y Matemática. En especial, hay un documento bastante completo y actualizado que contiene las publicaciones realizadas sobre esta temática para Argentina.[8]

Sin embargo, como se puede apreciar en dichos documentos, es prácticamente inexistente la investigación que se dedica al área de la enseñanza de la Economía por medio de los libros de texto escolar.

Como excepción cabe mencionar los proyectos de investigación realizados en el área de Economía del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento: "La enseñanza de la economía en la escuela media argentina bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal" bajo la dirección de Valeria Wainer (2006-2008) y "Representaciones sociales y prácticas pedagógicas de los docentes de economía: un análisis en torno a la enseñanza de la desigualdad social como contenido curricular", de la becaria Elisa Rodas, bajo la misma dirección (2010-2011). El análisis de los manuales escolares en dichas investigaciones no es exhaustivo y más bien forma parte de estudios exploratorios sobre la relación entre la enseñanza de la Economía en la escuela y la teoría económica predominante.

Entre las publicaciones realizadas en el marco de dichos proyectos encontramos: Cáceres (2009), Rodríguez y Rodas (2010), Rodríguez y Rodas (2011) y Wainer (2010). El análisis de dichos autores sobre los manuales escolares de Economía en Argentina gira en torno a la

[7] Centro de Investigaciones MANES (Manuales Escolares). Cuando en 1992 se inició en España el proyecto interuniversitario de investigación sobre los manuales escolares españoles, MANES, varias Universidades latinoamericanas establecieron convenios de adhesión al proyecto. Las iniciativas de investigación surgidas en las Universidades argentinas incorporadas al Proyecto MANES son: Universidad Nacional de Cuyo, investigación sobre libros argentinos de Educación Moral y Cívica, Francés e Historia, entre otros; Universidad Nacional de Luján, Historia de la enseñanza de la Lectura y la Escritura en Argentina; Universidad de La Pampa, textos para la enseñanza de la Historia en Argentina; Universidad Nacional del Comahue, libros de texto que circularon en el Territorio Nacional de Río Negro y Neuquén; Universidad Nacional del Nordeste, la incidencia de los libros de texto en las representaciones sobre el mundo aborigen en el Territorio Nacional del Chaco; Universidad Nacional de La Plata, la enseñanza de la Filosofía y de la Historia en los manuales para la escuela media argentina; Universidad de Buenos Aires, la enseñanza de las Ciencias Exactas y Naturales y la construcción de la modernidad escolar en Argentina. (Ossenbach Sauter, 2000)

[8] Bibliografía sobre Manuales Escolares de Argentina (última actualización: julio de 2011), disponible en: http://www.uned.es/manesvirtual/ProyectoManes/Bibliografia/BiblioArgentina.pdf

cuestión del libro de texto como elemento de gran importancia en la reproducción del orden social vigente y del pensamiento económico neoliberal desde el ámbito escolar.

Por otra parte, de acuerdo con Grinberg (2005), las investigaciones sobre género conforman uno de los campos más extensos en el estudio acerca de los textos escolares. Entre los mencionados por Grinberg (2005) se destaca: el estudio de la UNESCO (1987): *Serie de estudios nacionales sobre la imagen de las mujeres y de los hombres en los manuales escolares y en las obras infantiles*, y el trabajo de Silvia Yannoulas (1990), *La imagen de la mujer en los mensajes escolares*. En publicaciones sobre el tema de género en manuales escolares de primaria, encontramos los trabajo clásico de Wainerman y Raijman (1984) y Wainerman y Heredia (1999), y Lobato (2010) sobre género en textos escolares de Historia para diferentes niveles educativos.

Sin embargo, no se han encontrado antecedentes de investigaciones realizadas en manuales de Economía referidos a la temática de género.

Este hallazgo nos parece sorprendente considerando la multidimensionalidad del proceso de estratificación genérica, porque encierra determinantes estructurales tanto a nivel macro como micro "que atraviesan todas las esferas institucionales (desde la familia hasta la cultura y la política), y abarcan todos los niveles del análisis sociológico." Y que: "Dentro de las diversas esferas, ciertas instituciones o procesos sociales sobresalen como decisivos en la gestación y/o el mantenimiento de la inequidad de género." (Ariza y Oliveira, 1999)

Ariza y Oliveira (1999), definen tres esferas donde esto se expone: la esfera cultural es aquella donde se ve el ejercicio del poder simbólico, donde entran en acción la ideología y las representaciones sociales; la esfera de la política y el Estado, dónde las acciones están mediadas por aspectos jurídicos y por último la esfera de de la familia y el mercado de trabajo, "la división social y sexual del trabajo y los mecanismos de segregación y control de las mujeres (de su sexualidad, capacidad reproductiva y fuerza de trabajo) juegan un papel central en la compresión de las desigualdades de género." (Ariza y Olivera, 1999: 20)

Desde las construcciones sociales de género y de la naturalización que se ha hecho de ellas se ha invisibilizado tanto la mirada de género como las desigualdades que están presentes en las teorías económicas y en la forma de enseñar la disciplina, y que reproducen dichas desigualdades. Las desigualdades de género en la división sexual del trabajo asignan a las mujeres a la esfera de la reproducción en el ámbito de lo privado y no remunerado y a los

hombres a la esfera de la producción en el ámbito de lo público y lo remunerado. (Salvador, 2007) Ello históricamente ha fundamentado la definición de identidades y de proyectos de vida diferenciados para ambos sexos y ha justificado la distribución asimétrica y desigual del poder y los recursos.

En particular, Wainer (2010) plantea el siguiente interrogante: ¿qué papel ocupan los manuales escolares de Economía en la reproducción y legitimación de determinados valores y creencias? Buscar respuestas a esta pregunta es el fundamento de la relevancia que tiene para nosotros investigar los manuales escolares de Economía en relación con las concepciones de género.

Conclusiones

En la investigación sobre la construcción social de la cuestión de género, contamos con un gran respaldo jurídico que abarca desde la Declaración Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pasando por Convenciones específicas, leyes nacionales y provinciales y resoluciones ministeriales, que van desde planos muy generales a indicaciones específicas, marco e indicaciones sobre cambios en el tratamiento del tema en la sociedad, que son de larga data.

En lo que se refiere a nuestro lugar de aporte, en ese sentido, como docentes del área de Economía de la escuela secundaria actual, consideramos importante el estudio de la cuestión de género en general, entendiéndola en sus múltiples dimensiones como las arriba mencionadas, y también dirigir la mirada hacia la especificidad que significa la división sexual del trabajo, tanto en la esfera del ámbito público como del privado, y de la esfera social como de la familiar, entendiendo que las diferentes esferas están atravesadas por sistemas de representación del género que se retroalimentan al reproducirlas y los textos escolares no están fuera de este fenómeno, tanto el de ser atravesados como el de formar parte de los sistema de reproducción.

Respecto de los manuales escolares de Economía, son los que utilizamos en nuestro trabajo de docencia como material de consulta, por considerarlos, al mismo tiempo, espacios de producción y reproducción de sistemas de pensamiento que deben ser entendidos y tratados como tales.

Sobre esto último, como hemos señalado, se ha percibido un espacio de vacancia en el estudio de los mismos, en general, y en especial a lo referido en esta ponencia sobre la temática de la construcción social de la cuestión de género. Es por ello que creemos importante profundizar en la investigación sobre la misma.

En síntesis, consideramos relevante y necesario el estudio de las concepciones de género desde los manuales escolares que se utilizan en la actualidad para la enseñanza de la Economía, con el fin de desnaturalizar significados y creencias asociadas con las desigualdades de género –en particular en la Economía- y como forma de promover prácticas inclusivas tanto dentro como fuera del aula.

Bibliografía

Apple, Michael W. (1986): *Ideología y Currículo*. Madrid, Ediciones Akal.

Apple, Michael W. (1989): *Maestros y Textos. Una economía política de las relaciones de clase y de sexo en educación*. Barcelona, Ediciones Paidós-M.E.C.

Ariza, M. y de Oliveira, O. (1999): "Un recorrido por los Estudios de Género en México: consideraciones sobre áreas prioritarias", ponencia presentada en el *Taller "Género y Desarrollo",* Oficina Regional para América Latina y el Caribe CIID/IDRC. Montevideo, 6 y 7 de septiembre de 1999.

Cáceres, V.L. (2009): "Reflexiones sobre la enseñanza de problemáticas actuales en economía: la regulación estatal en los servicios públicos." En: Wainer, V. (comp.) *Enseñar economía hoy: desafíos y propuestas alternativas al paradigma neoclásico*. Publicaciones electrónicas de la UNGS, Los Polvorines. http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/412/ensenar-economia-hoy-desafios-y-propuestas-alternativas-al-paradigma-neoclasico.html

Cerletti, A. (2010): *Repetición, novedad y sujeto en la educación. Un enfoque filosófico y político.* Buenos Aires, Del estante Editorial.

Castorina, J.A. (2005): "Las prácticas sociales en la formación del sentido común. La naturalización en la psicología." En: Llomovatte, S. y Kaplan, C. (coords.) *Desigualdad Educativa: la naturaleza como pretexto.* Buenos Aires, Noveduc.

Grinberg, S. (2005): *El mundo del trabajo en la escuela.* Buenos Aires, UNSAM.

Lobato, M. Z. (2010): "Historia del trabajo, género y clase." En: Cernadas, J. y Lvovich, D. (editores). *Historia, ¿para qué? Revisitas a una vieja pregunta*. Los Polvorines, UNGS.

Martínez Bonafé, J. (2002): *Políticas del libro de texto escolar.* Madrid, Ediciones Morata.

Ossenbach Sauter, G. (2000): "La investigación sobre los manuales escolares en América Latina: la contribución del Proyecto MANES." En: *Historia de la Educación* (Salamanca), Nº19, 2000, pp. 195-203. Disponible en: http://www.uned.es/manesvirtual/ProyectoManes/ArtOssen.htm

Rodríguez, M. y Rodas, E. (2010): "Las problemáticas sociales en la enseñanza de la economía: un análisis de las experiencias educativas de docentes y estudiantes.", ponencia presentada en la *Primera Jornada de Promoción y Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Argentina*, realizada los días 4 y 5 de noviembre de 2010, en el campus de la UNGS.

Salvador, S. (2007): *Estudio comparativo de la "economía del cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.* Comercio, Género y Equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política. Red Internacional de Género y Comercio – Capítulo Latinoamericano. Disponible en: http://www.generoycomercio.org/areas/investigacion/Salvador07.pdf

Tamarit, J. (director), Di Pietro, S. y Cabrera, M. E. (2002): *El sentido común del maestro*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Tenti Fanfani, E. (2003): "Notas sobre la escuela y los modos de producción de la hegemonía", en *Revista Propuesta Educativa*, Año 12, No. 26, Julio de 2003.

Terigi, F. (1999): *Curriculum. Itinerarios para aprehender un territorio.* Buenos Aires, Santillana.

Wainer, V. (2010): "Currículum y neoliberalismo: un estudio sobre la enseñanza de la economía en la escuela media argentina." En: Muraca, M., Andriotti Romanin, E., y Groth, T. (comp.), *Teoría y práctica de la política: Argentina y Brasil. Nuevas formas de la dependencia, nuevos desafíos para el desarrollo.* UNGS – Prometeo, Buenos Aires.

Wainerman, C. y Heredia, M. (1999): *¿Mamá amasa la masa? Cien años en los libros de lectura de la escuela primaria.* Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

Wainerman, C. y Raijman (1984): *La división sexual del trabajo en los textos de la escuela primaria: un caso de inmutabilidad secular*, Buenos Aires, IDES.

NEOLIBERALISMO Y DERECHO AL TRABAJO. ANÁLISIS COMPARATIVO EN EL DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS DE LOS AÑOS 90´Y EL GOBIERNO DE MACRI

Sollazzo, Mariel y Valdez, Soledad[1]

Introducción

El artículo 23 de la Declaración de los Derechos Humanos establece el derecho al trabajo de todas las personas, su libre elección, condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y la protección contra el desempleo. Asimismo, toda persona que trabaja posee derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure una existencia conforme a la dignidad humana, la cual debe ser completada en caso de necesidad por otros medios de protección social garantizados por el Estado[2].

Siendo que, según la Declaración de la Naciones Unidas, el Estado es el principal agente en la garantía de los derechos humanos, para abordar las variaciones con respeto al derecho al trabajo en Argentina se analizarán una serie de políticas estatales correspondientes al periodo de los años ’90 y el inicio de gestión del gobierno de Macri. Para esto se tendrá en cuenta material legislativo, programas gubernamentales y medidas de gestión ejecutiva que incidieron de forma directa o indirecta sobre el derecho al trabajo.

De modo que el presente estudio se estructura en dos apartados principales que abordan, en primer lugar, las políticas en relación al trabajo de los gobiernos de la primera oleada neoliberal en democracia. Esta sección del trabajo tiene un fuerte acento en el proceso de precarización del empleo y la legislación que dio marco a este proceso.

En un segundo apartado, se analizarán las medidas que tomó el gobierno de Mauricio Macri de diciembre de 2015 a la fecha que incidieron fuertemente en el derecho al trabajo en la Argentina. Al contrario del apartado anterior, fuertemente apoyado en bibliografía pertinente, la segunda sección fue construida a partir de material periodístico y estadísticas disponibles. Por último, se arribará a las primeras conclusiones sobre el tema.

[1] (UNGS).
[2] El PIDESC establece estas determinaciones en los artículos 6, 7 y 8.

Los ’90: desempleo y precarización laboral

La década de los años noventa en a nivel mundial, y en Argentina en particular, presentó una avalancha ideológica y de medidas políticas tendientes a disminuir el costo salarial para las empresas. En el siguiente apartado se analizará, en primer lugar, los procesos macroeconómicos que reflejan los cambios en el empleo; en segundo lugar, se llevará a cabo un análisis de los cambios en materia legislativa que incidieron en el derecho al trabajo en el periodo estudiado.

Transformaciones en el empleo

Ya con Carlos Menem en la Presidencia, la Argentina llegó por primera vez a los dos dígitos en su tasa de desocupación. El pico se alcanzó en mayo de 1995, cuando la tasa de desempleo se ubicó en el 18,4 por ciento. Especialistas en mercado de trabajo como Roxana Mauricio, señalan que durante la década del ‘90 pueden identificarse cuatro etapas con respecto al movimiento del empleo. Las fases señaladas corresponden al movimiento comparado entre crecimiento del PBI y tasa de empleo.

La primera etapa, que se extiende hasta 1994 muestra un notorio crecimiento económico, lo cual no se refleja de manera directa en el aumento de demanda de trabajo, de hecho, se produce un aumento de la desocupación. La segunda etapa responde a un declive económico producto del impacto externo de la denominada “crisis del tequila”, que se refleja directamente en la disminución del empleo. La tercera etapa, correspondiente al periodo entre 1996 y 1998 muestra una recuperación económica con un registro de crecimiento del empleo. Finalmente, la cuarta etapa se centra en una fase recesiva en el que la disminución de crecimiento económico mantiene su tendencia en el tiempo, a la vez que el aumento del desempleo.

Este aumento del desempleo está en consonancia con el proceso de reformas económicas y reforma del Estado que es llevado a cabo durante el gobierno menemista. Sus causas directas están aparejadas a los despidos en el sector público, vinculados al achicamiento del Estado y las privatizaciones. Por otro lado, la profundización de la liberalización comercial y financiera, produjo por un lado la acentuación de un proceso de desinversión productiva y “fuga de capitales” al exterior; a la vez que, la oleada de importaciones desprotegió a la pequeña y mediana industria nacional, ocasionando todo ello un proceso de desindustrialización que se reflejó en un aumento sin precedentes del desempleo.

Sin embargo, los cambios en las medidas económicas no fueron los únicos atentados contra el derecho al trabajo, el Estado ejerció cambios directos en materia legislativa que resultarían en perjuicio de los trabajadores.

Cambios en la legislación laboral

La ley de empleo de 1991 y sus modificaciones y profundizaciones posteriores[3], los cambios en materia de riesgos del trabajo, las transformaciones en la regulación de las relaciones laborales, etc., junto con la disminución o supresión lisa y llana de los aportes patronales para el sistema de seguridad social, tornaron crecientemente difícil la entrada y/o permanencia de los trabajadores en el mercado laboral, al menos en lo que respecta al mercado tradicionalmente protegido, cuya participación relativa en el empleo fue disminuyendo.

El resultado de todos estos procesos ha sido la existencia de niveles de desempleo que carecían de precedentes, el aumento del desaprovechamiento de la fuerza de trabajo (la subocupación), el simultáneo incremento de la duración de la jornada laboral (sobre empleo), la inestabilidad en el empleo, la precariedad en las relaciones laborales, el estancamiento o descenso de los niveles salariales, la mayor inequidad en la distribución del ingreso y de la riqueza, la concentración económica (expresada en la polarización y la pobreza).

Para tratar la cuestión de la calidad del vínculo asalariado, resulta pertinente la identificación de los atributos a partir de los que se delimita el universo de empleos precarios. Sintéticamente, el vínculo laboral se considera precario si la duración de su jornada de trabajo es incompleta, si su vínculo contractual es de duración determinada, o bien, si no se encuentra protegido por la legislación laboral.

Al respecto, la evolución de los indicadores que representan las situaciones vinculadas a la precariedad, describe un comportamiento que refleja el deterioro de las condiciones laborales. Por ejemplo, el predominio de la subocupación en los empleos creados desde la introducción del Plan de Convertibilidad, la creciente importancia de los trabajadores en contratos de duración determinada (Beccaria, 1997) y el aumento, desde mediados de la década pasada, en la importancia relativa de los trabajadores a los que no se le realiza aportes a la seguridad social.

[3] Ley 24.013 introduce nuevas modalidades de contrataciones con exenciones de aportes patronales entre un 50% y hasta 100%. Ley 24.465 de Contratos de Trabajo, 1995

Esto da como resultado un aumento constante de trabajadores “flexibilizados”, que ocupan puestos otrora estables y protegidos; lo cual implica mayor capacidad de los empresarios para adecuar su dotación de trabajadores a las distintas fases del ciclo de producción o ventas, en tanto las relaciones por fuera de la legalidad carecen de costos de despido.

Al mismo tiempo, la evidencia destaca el escaso éxito de las reformas laborales para reducir el empleo en negro, uno de sus principales objetivos y/o justificaciones. Esta situación de desprotección adquiere una importancia mayor entre los trabajadores secundarios, aunque la intensidad del cambio es superior entre los jefes de hogar.

Los términos de modernización fueron socavando los andamiajes de los empleados de calidad. Trabajos por tiempos determinados, extensión de los tiempos de prueba, fraccionamiento del aguinaldo. Del mismo modo surgieron las pasantías y se redujeron cargas patronales a las empresas con el objetivo de aumentar su competitividad, incluso aquellas con tendencia monopólica. Esta modalidad de contratación no establece un vínculo laboral entre el joven sin empleo y el empresario, por lo cual éste quedaba eximido de realizar los aportes sociales. Por otro lado, la cobertura de salud se encontraba reducida y el riesgo de trabajo se contrataba a través de pólizas de seguro. Respecto a las cooperativas de trabajo, se establece que los trabajadores de las cooperativas son de carácter autónomo, por lo cual están exentos de la protección de la legislación laboral.

Por otro lado, la creación de las Aseguradoras del Riesgo del Trabajo (ART) privatiza la actividad de control de cumplimiento de las normas de seguridad e higiene dentro de los establecimientos laborales, actividad que anteriormente e encontraba bajo la Dirección Nacional de Seguridad en el Trabajo. La inspección del trabajo queda en manos privadas.

La justificación para la acción de estos mecanismos fue que el exceso de regulación estatal frenaba la producción de empleo, por lo cual era necesaria una “flexibilidad laboral”[4]. Según esta lógica, existía demanda de trabajo, así como también individuos que necesitaban y querían trabajar, pero las normas estatales incurrían en convertirse en un freno que obstaculizaban el encuentro de la oferta y la demanda en el mercado del trabajo.

[4] Flexibilidad externa: entrada y salida del mercado de trabajo por medio de contratos que posibilitaban mantener los costos de la mano de obra, y la relación entre Estado, sindicatos y empresas.
Flexibilidad Interna: polivalencia de tareas dentro de una organización.

Todas estas transformaciones en materia de derecho laboral se producen ante la impavidez de la dirigencia sindical. Cabe destacar que la capacidad de negociación y poder de presión de los sindicatos también se acentúa con la nueva legislación, ya que en estos años se llevó a cabo un proceso de descentralización de la negociación colectiva[5], en el cual intenta favorecerse la negociación entre asociaciones sindicales y profesionales de empleadores de forma autónoma, por fuera de los convenios vigentes, además de incorporar la no obligación de los empleadores de aplicar el convenio colectivo preexistente. La dinámica de las negociaciones hacia mediados de la década de los noventa será mayoritariamente realizada por empresa en lugar de llegarse el acuerdo por actividad y rama.

Los resultados del periodo muestran un alza en la tasa de desempleo, de subocupación, un aumento en el trabajo desprotegido. Del mismo modo, la brecha entre el trabajo más calificado al menos calificado se profundiza, los sectores más vulnerables en la relación laboral siguen siendo los menos calificados. A pesar de que en el comienzo de la década se registra una leve alza del empleo, éste fue en retroceso ya que los sectores de la economía con mayor dinámica en la creación del empleo se retrajeron (industria y construcción).

El gobierno de Macri y el derecho al trabajo

Mauricio Macri lleva adelante una gestión caracterizada por medidas económicas ortodoxas, reflejadas en el aumento de tarifas de servicios públicos y de transporte, la salida del cepo cambiario, la apertura comercial, la emisión de deuda y devaluación de la moneda. Uno de los principales objetivos de la nueva gestión se centra en la disminución de la inflación[6] y disminución del déficit público. Esta combinación de medidas y objetivos trazados dan como resultado en los primeros meses de gestión un fuerte deterioro en lo que corresponde al derecho al trabajo.

Reducción del Empleo Publico

En diciembre de 2015, y a días de asumir la presidencia, Macri dicta el decreto 254: en él se dispone la revisión de la totalidad de las contrataciones de empleados del Estado. Como resultado de esta evaluación, no fueron renovados 10.921 contratos, lo cual representa el 5% de la totalidad de los contratos, y de entro los cuales un 90% corresponde a contratos puestos en

---

[5] Decreto 2284/91.
[6] Al respecto se propuso llevar la inflación a un 25% anual, medida que en fue superada ampliamente.

vigencia a partir de 2013. Los despidos en su mayoría pertenecen a las agencias de Ministerio de Desarrollo Social, del Interior y Cultura.

En materia fiscal, esta serie de despidos de empleados públicos produce un *ahorro* estimado de $3.500 millones anuales. Ante los interrogantes de la prensa por los despidos, el presidente justificó su accionar aludiendo al exceso de trabajadores del Estado, el cual representa en sus cálculos un millón y medio de empleados por demás del necesario. A la luz de esta cifra, la cantidad de despidos efectivos resulta *menor*.

El presidente y su equipo pasan por alto el rol contenedor respecto al desempleo que tiene el trabajo estatal e implementan medidas en búsqueda de la eficiencia y el ahorro del gasto, lo que queda en evidencia en su afirmación sobre los despedidos: "La mayoría no son ñoquis, van a su trabajo, pero miran el reloj para que pase el día porque no tienen nada que hacer. Esa persona sirve, tiene muchísimo que apostar. Y lo que yo les propongo es un camino de reconversión (…)"

Meses después, ante el aumento creciente de empleo privado, el 18 de mayo de 2016 se sanciona en el Congreso de la Nación la Ley Nº 27.251, titulada Ley de emergencia pública en materia ocupacional por el término de 180 días. Esta ley prohíbe por el término de 180 días despidos o suspensiones de trabajadores sin causa justa, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, sin importar la modalidad contractual, anulando aquellos despidos que se produzcan ante la prohibición. Además, se establece la doble indemnización.

Esta ley fue vetada[7] por el Presidente Mauricio Macri dos días después de ser aprobada. Entre las justificaciones vertidas por el presidente para anularla, se menciona la necesidad de una reforma del modelo vigente en relaciones laborales para atraer inversiones; además, se estima que la existencia de la ley produciría un estancamiento en la creación de nuevos puestos de trabajo.

Desempleo privado: sectores más afectados

Ante la batería de medidas económicas llevadas a cabo, el empleo responde con una clara contracción respecto del periodo anterior. El titular del INDEC, Jorge Tedesca, anuncia el 23 de

[7] Decreto de VETO 701/2016, 20 de mayo de 2016, Boletín oficial.

agosto de 2016 una tasa de desempleo del 9,3%[8]: lo cual implica un total de desocupados de 1.165.000. El sector manufacturero resulta uno de los más afectados, especialmente en lo referente a PyMES, mientras que las cifras más altas de desempleo se encuentran en centros urbanos[9].

Distintos sectores de la economía fueron golpeados por las medidas llevadas a cabo por el nuevo gobierno, lo que se refleja en el aumento de desempleo. Sobre todo, los más afectados resultan a la vez los más dinámicos en generación de empleo como lo son el sector de la construcción, que sufrió una contracción del 18% interanual, mientras que la industria presenta una caída del 6%, seguido por un 5% en comercio.

El indicador sintético de la actividad de la construcción (ISAC) indica que la baja en la actividad de la construcción, se explica fundamentalmente por la paralización del gasto en obra pública. Al considerar la ejecución presupuestaria por objetivo de gasto a septiembre de 2016, la partida construcciones lleva devengado solo un 42% del total de lo presupuestado para todo el año (sin considerar el efecto mayor inflación).

Sumado a ello, la menor capacidad de ahorro privado, el aumento de precios en insumos y materiales de la construcción y el congelamiento del programa PRO.CRE.AR (cuyo "re-lanzamiento" no impulsa nuevas construcciones) también impactó negativamente sobre las construcciones privadas, sobre todo al interior de del país. La consecuencia directa de esta crisis del sector es la fuerte pérdida de puestos de trabajo, que equivale a una pérdida de 72.144 puestos de trabajo menos (solo en trabajadores registrados) en relación al del mismo periodo 2015. La peor caída interanual de la construcción en 14 años.

Otros indicadores también se ven fuertemente afectados, como la subocupación que presenta una tasa de 11,2% y el 33,4% de empleo no registrado. Según el informe de coyuntura de agosto de 2016 del centro de investigaciones CIFRA "el empleo privado registrado experimentó una destrucción neta de 128,4 mil puestos de trabajo entre noviembre del 2016 y

[8] Se debe tener en cuenta para comparaciones con la tasa de desempleo del periodo anterior (5,9%) que se ha modificado la metodología de medición. Sin embargo, como parámetro de comparación pueden utilizarse los índices de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, que calcula una tasa de desocupación del 8,6% en contraposición al 6,8% correspondiente a diciembre de 2015.

[9] Gran Rosario 11,7%, Mar del Plata 11,6%, Gran Córdoba 11,5%, partidos del GBA 11,2%, Río Cuarto 10,5%, Gran Buenos Aires 10,6%.

mayo del 2016 (…) En los primeros cinco meses del 2016 se destruyeron 33,5 mil puestos respecto a igual periodo del año anterior."[10]

Inversiones: el mercado como generador de empleo

El cronograma de la política económica oficial busca dejar atrás la etapa del ajuste para pasar a la fase de despegue económico. Desde la perspectiva del equipo económico de Macri, los primeros meses de gestión fueron destinados a implementar una serie de medidas (desregulación del mercado de cambios, acuerdo con los fondos buitres, suba de tarifas de servicios públicos, reducción de empleo público "sobrante", desarme de trabas administrativas a la importación) cuyo impacto social y económico negativo, era considerado un mal necesario para reencauzar la economía en un nuevo modelo, y, de este modo, promover las condiciones para el arribo de las inversiones.

El acuerdo con los fondos buitres permitió una colocación masiva de deuda, tanto del sector público nacional como del provincial y del privado. Esos dólares financieros fueron indispensables para estabilizar el mercado cambiario dejando atrás las regulaciones a la compra de divisas. También para levantar las trabas administrativas a las importaciones, tanto las de insumos y maquinarias necesarias para la producción nacional, como las de bienes finales de consumo utilizadas junto a la estabilidad del dólar, como una herramienta para disciplinar a los formadores de precios e, indirectamente, a los reclamos salariales de sus trabajadores.

El desempleo, que alcanza actualmente la cifra de 9,3% -según el último dato del INDEC-, fue aumentado inicialmente desde el propio gobierno mediante el despido de empleados públicos considerados "sobrantes", proceso que luego se replicó en el ámbito privado a medida que la actividad económica se encontraba en retroceso. La existencia de una población trabajadora sobrante que presione el mercado de trabajo, resulta una herramienta adicional para disciplinar los reclamos salariales de los sindicatos y, de esa manera, consolidar una tasa de inflación menor.

Mientras las pequeñas y medianas empresas afrontan una severa crisis por el combo de un mercado interno en baja, apertura importadora y suba de tarifas, el gobierno se reunió con representantes de grandes corporaciones multinacionales en busca de inversiones para motorizar el repunte de la economía. Sin embargo, estas inversiones no estarían abocadas al sector

[10] Debe tenerse en cuenta que esta estimación no contempla empleo informal ni estatal.

manufacturero, ya que la política económica actual apuesta a una creciente apertura importadora, descree de las posibilidades de la industria nacional y considera a los sectores primarios-exportadores[11] y al sector terciario como motores del desarrollo.

Esta falta de vocación fabril se evidencia en el continuo declive del sector desde la asunción del nuevo gobierno, que alcanzó en julio a prácticamente todos los bloques productivos. El presidente concedió una entrevista tras su participación en el "mini-Davos" donde expresó que sueña en convertir a nuestro país en el "supermercado del mundo", dejando claramente señalada la tendencia de impulso del sector terciario de la economía.

Conclusiones

La problemática del empleo en países como la República Argentina ocupa un lugar central en los debates públicos. El impacto que tienen los movimientos de las diferentes tasas e índices construidos para medir el desenvolvimiento del mercado de trabajo, implica la mayoría de las veces fuertes repercusiones y polémicas en la arena política que condicionan u orientan la acción pública. La visión del neoliberalismo, en la pugna por un Estado mínimo y eficiente, y un mercado liberalizado que es capaz de encontrar el equilibrio sin intervenciones foráneas, explica las ideas y preconceptos detrás de las medidas políticas adoptadas por gobiernos de carácter neoliberal en Argentina.

Si bien el proceso de precarización y desempleo de la década de los noventa ha sido largamente estudiado, es pertinente volver a revisitar este problema a través de la perspectiva de los derechos humanos; lo cual implica un aumento de la gravedad de la acción del Estado en permitir o propiciar violaciones al derecho al trabajo. Respecto al periodo de gobierno de Mauricio Macri, si bien no ha cumplido un año de gestión es posible describir un aumento del desempleo, mediado tanto de forma indirecta como directa por la acción del gobierno. En sus políticas el rol del Estado se enfoca en el saneamiento fiscal y fijar las bases de liberalización que permitan el arribo de inversión extranjera, sin crear un marco normativo o programas que encaucen la inversión hacia la generación de empleo.

[11] El sector primario destinado al consumo interno también se ve en flanco deterioro: la apertura discrecional de importaciones afecta también a los sectores agropecuarios. Como muestra de ellos se evidencia la actual crisis de diversas producciones regionales, como la lechera y la fruti-hortícola.

En ambas etapas es posible ver la influencia indirecta del Estado, en la modificación de políticas económicas generales que afectan al mercado de trabajo; como lo es la liberalización comercial irrestricta, que afecta negativamente a las pequeñas y medianas empresas del sector manufacturero, principales generadoras de demanda de empleo. Del mismo modo, la incidencia directa se produce a través de despidos o normativa laboral; en este corto periodo, es posible dar cuenta de dos medidas decisorias que afectaron el empleo (ambas llevadas a cabo de forma dictatorial): el decreto de revisión de contratos públicos y el decreto que anula el debate parlamentario sobre la ley antidespidos.

Estudiar el desenvolvimiento de las políticas estatales que afecten el derecho al trabajo, como así también al resto de los derechos humanos, resulta prioritario en un contexto en el cual gobierna un tipo ideológico que concibe al Estado como un actor mínimo que debe reducir su incidencia en las distintas esferas sociales.

Bibliografía

Beccaria, L. y Groisman, F. (2009), Argentina desigual. Los Polvorines: Prometeo.

CIFRA, (2016). Informes de coyuntura, Agosto 2016.Disponible en: http://www.centrocifra.org.ar/docs/Informe%20de%20Coyuntura%20Nro%2020.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL*), América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2646), Santiago, 2015.

Damill, M.; Frenkel, R. y Maurizio, R. (2002). Argentina: Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

Ferrer, A. (2008), La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Forcinito, K. (2009). Reestructuración neoliberal y después… 1983-2008: 25 años de economía argentina. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Fuentes periodísticas:

Despidos estatales

http://www.ambito.com/831970-macri-hay-un-millon-y-medio-de-empleados-publicos-de-mas

http://www.minutouno.com/notas/1479450-el-gobierno-nacional-confirmo-el-despido-11-mil-trabajadores-estatales

Ley antidespidos

http://www.lanacion.com.ar/1901580-los-argumentos-de-macri-en-el-veto-a-la-ley-antidespidos-criticas-al-kirchnerismo-irresponsable-y-mensajes-a-los-gremios

http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-299812-2016-05-20.html

Despidos del sector privado

http://www.ambito.com/852112-segun-indec-el-desempleo-crecio-a-93-y-ya-afecta-a-1165000-persona

PARTE V: DERECHO AL HABITAT Y LA VIVIENDA

LA “BRÚJULA” DE LA PLANIFICACIÓN URBANA-HABITACIONAL: UNA METODOLOGÍA DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO DE DERECHOS HUMANOS EN BARRIOS POPULARES Y SUS RESULTADOS PRELIMINARES

Fernando Murillo[1]

Resumen

La ponencia presenta la experiencia de aplicación de una metodología de diagnóstico participativo de problemas urbano-habitacionales en barrios populares en la metrópoli de Buenos Aires midiendo el cumplimiento de derechos humanos tales como el derecho a la vivienda adecuada, al agua potable, a la educación, salud, etc. en forma integral. La “Brújula” está diseñada en cuatro cuadrantes que permite relacionar dimensiones complementarias, el cumplimiento de derechos humanos, la organización social, la realización de obras y los marcos regulatorios, permitiendo recomponer de esta manera la trama de factores que intervienen en las causas del cumplimiento o incumplimiento de derechos, tales como las dificultades de acceder a la vivienda y los servicios urbanos. El método permite realizar tales diagnósticos con información secundaria extraída a nivel de radios censales y la encuesta permanente de hogares, complementariamente de la recolección de información generada a partir de informantes claves a nivel perceptivo. Ambos análisis son a su vez sometidos a un proceso de validación con representantes de las comunidades y sus autoridades municipales en una instancia denominada como “Participlán” en la cual se presentan los resultados de la “Brújula” y su interpretación en término de áreas prioritarias a atender para el mejoramiento del barrio y prevención de sus problemas más críticos. La ponencia somete a discusión los resultados preliminares alcanzados intentando establecer algunas lecciones aprendidas y correctivos a incorporar al método como herramienta de apoyo al trabajo de organizaciones comunitarias, no gubernamentales y gubernamentales en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida en los barrios populares a partir de un enfoque de derechos.

[1] Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. fmurillo@fadu.uba.ar

El enfoque de derechos humanos y la planificación territorial

Históricamente, el planeamiento territorial se ha regido por administrar la renta del suelo urbano. Esto ha llevado a que el desarrollo de las ciudades responde a una lógica especulativa en la que aquellos sectores con capital puedan reproducir sus beneficios generando formas de hábitat dirigidas a los sectores sociales que pueden pagar por ello, mientras que los sectores populares, al no disponer de ofertas adecuadas a sus posibilidades, deban optar por soluciones marginales y costosas en término de sus frágiles economías familiares y calidad de vida. Así pues, mientras las clases acomodadas urbanizaban los mejores sitios, mejores vistas y paisajes, topográficamente altos, con buen servicio de transporte público e infraestructuras; los sectores populares no tuvieron otra opción que sentarse como pudieron en las zonas deprimidas, inundables, fabriles y donde nadie quería vivir pero era más barato alquilar y se vivía próximo a las fábricas donde además se trabajaba y se ahorraba el costo de transporte. Ante algunos abusos propios de la "ciudad industrial", con detalles macabros como la muerte de niños por trabajo industrial y la corta vida de los obreros industriales por sus malas condiciones de vida y salubridad ambiental, finalmente la sociedad reaccionó y desarrolló reglas de planeamiento territorial que intentaban controlar esta situación, poniendo un límite a la especulación inmobiliario y obligaba a los industriales y al estado a hacerse cargo de la vida de sus trabajadores. Pero, aunque las condiciones mejoraron un poquito, solo un poquito, al son de versiones triunfalistas que con bombos y platillos celebraba el triunfo del higienismo y diversas escuelas que promueven la conveniencia de la "ciudad sana", el sistema de producción urbana seguiría produciendo estragos entre los sectores de población más pobres, sometiéndolos a condiciones de vida infrahumanas.

La segunda guerra mundial y sus doloras secuelas de muerte y destrucción impuso la necesidad de un nuevo paradigma que se materializaría en la declaración universal de los derechos humanos. La humanidad por primera vez en su historia declaraba unánimemente que todos los seres humanos, indistintamente de su nacionalidad, raza, o religión tienen los mismos derechos a vivir en paz en el lugar sin ser perseguidos, obligando a las naciones firmantes de la declaración a hacer todos sus esfuerzos por cumplir este compromiso dentro de sus posibilidades económicas, sociales y culturales. Desde su declaración (1948) a la fecha, tales derechos han sufrido su ampliación en los que se conoce como derechos económicos, sociales y culturales (DESC) dentro de los cuales el derecho a la vivienda adecuada entre otros muchos derechos, procura asegurar que las condiciones elementales de vida para los seres humanos se cumplan

indistintamente del estado en el que residan, estableciendo pautas que los países deben seguir para asegurar el cumplimiento de tales derechos por parte de su población y de toda otra población tal como desplazados, refugiados o inmigrantes. El no cumplimiento y violación de tales derechos constituye una falta grave que según los casos la Asamblea General de la ONU debe dirimir que hacer. Dicha ampliación de derechos ha sido refrendada en la constitución de la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas.

Este cambio histórico en el paradigma de relación entre estados, ciudadanos y habitantes del mundo, tiene una consecuencia muy relevante en término de planificación territorial. Si bien a pesar de la declaración, la planificación territorial continúa respondiendo a su lógica histórica de administración de renta inmobiliaria, cada vez más, los gobiernos locales en su búsqueda de mejorar la inclusión de los sectores populares buscan buenos fundamentos para intervenir con un enfoque integral. Es decir, más allá de mejorar las condiciones de un cierto barrio popular, desarrollar una estrategia que les permita justificar inversión pública en su mejoramiento significativo y de ser posible, erradicar las causas de la marginación. De ahí que el enfoque de derechos permita superar la vieja antinomia entre las respuestas desde la planificación que intentan responder al desafío de intervenir en la cuestión de la inclusión urbana-habitacional a través de reglas del mercado que muchas veces terminan profundizando los problemas que supuestamente venía a minimizar o abolir.

El enfoque de derechos humanos tiene la enorme ventaje de plantear soluciones estructurales al problema, al atacar las causas mismas del problema del hábitat marginal: El sistema de administración de suelos urbanos especulativo reemplazándolo por un proceso de planificación específicamente diseñado para lograr el cumplimiento progresivo de derechos. Por supuesto que en este proceso hay avances y retrocesos, avances en el sentido que popularmente se produce una comprensión de los significados y alcances del enfoque de derechos, no necesariamente que el Estado va a proveer gratis a toda la población lo que necesitan para vivir, sino que creará las condiciones necesarias para que todos los sectores puedan acceder a los medios necesarios para su supervivencia y progreso; retrocesos, en el sentido de plantear intervenciones urbana-habitacionales supuestamente enmarcadas en el enfoque de derechos que solo benefician a ciertos sectores, también especulativos como por ejemplo los operadores de suelo informal, a los cuales declamando derechos terminan protegiendo y legitimando en su accionar.

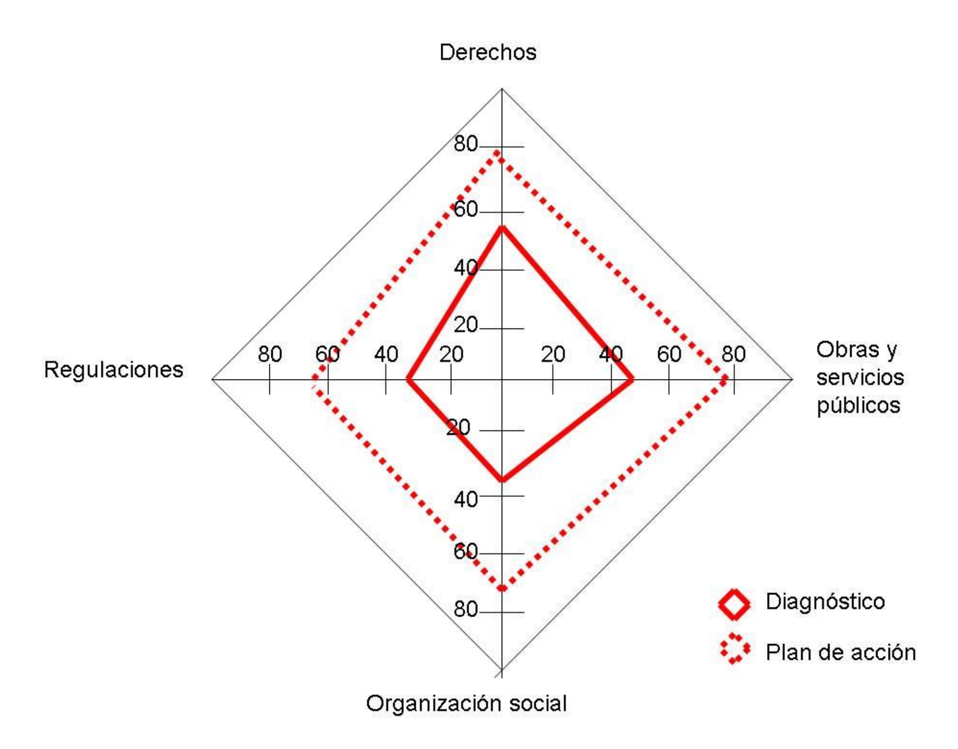
La propuesta de la “Brújula”

En el contexto de los desafíos de la planificación urbana-habitacional descriptos previamente resulta clara la necesidad de contar con un instrumento que permita medir específicamente en que barrios existe un incumplimiento notorio de derechos humanos que justifique y oriente intervenciones. Surge así la metodología de la “Brújula” pretendiendo dar respuesta a dicha necesidad, por una parte facilitando la recopilación de información estructurada en indicadores que permitan caracterizar el estado de situación en un determinado barrio, por otra parte, que permita confrontar dicha información con datos recogidos a través de informantes claves, introduciendo una dimensión de protagonismo de los propios actores vulnerados en sus derechos, y en tercer lugar, una instancia de validación de ambas informaciones a través de una discusión pública entre las comunidades, cualquiera fuese su forma de organización y sus representantes municipales.

Esta discusión estructurada en los cuatro ejes de la “Brújula”, el norte, midiendo cumplimiento de derechos, el sur, el nivel de organización social, el este, el nivel de realización de obras que permite materializar tales derechos y el oeste, midiendo la influencia de los marcos regulatorios en el cumplimiento de derechos, permite en un gráfico representar el perfil del barrio destacando donde se encuentran sus potencialidades y debilidades. A su vez, la “Brújula” estructura la medición de tales derechos, organización social, obras y regulaciones a partir de 5 temas que incluyen 5 indicadores cada uno: Suelo y vivienda, infraestructuras, equipamiento o servicios sociales, accesibilidad y sustentabilidad, entendiendo este último tanto ingresos y empleos, tolerancia entre vecinos como prevención de riesgo de desastres. El sistema está diseñado para que cada tema e indicador se pondere de acuerdo a las condiciones específicas de cada barrio, representando en el gráfico final, el nivel general de cumplimiento de derecho, organización social, obras y regulaciones (Figura 1)[2].

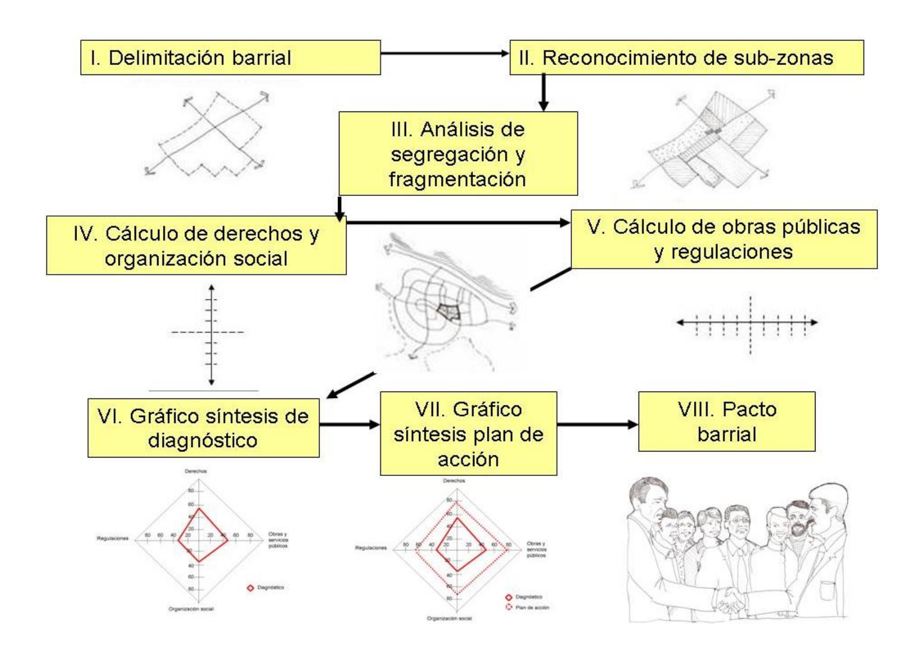
[2] Para mayores detalles sobre los indicadores que integran la metodología consultar anexo I.

Figura 1. Gráfico síntesis de diagnóstico de la "Brújula" y lineamientos de propuestas



La metodología general incluye distintas etapas, desde la definición precisa del barrio en el que se trabajará y sus subsectores, las hipótesis de los problemas y su corroboración utilizando la herramienta (figura 2). Una vez consensuado el resultado final del método a través de la instancia de taller participativo de planificación, o "Participlán", organizado en combinación entre el grupo de investigación y la organización no gubernamental que lo lleva a cabo, se plantea un "Pacto barrial" en el que se acuerdan una serie de acciones que se comprometen a realizar, tanto vecinos como gobierno local, con un cronograma de tareas y recursos invertidos.

Figura 2. Secuencia metodología de la "Brújula"



La aplicación a casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires

La "Brújula" fue aplicada sistemáticamente, en el marco del proyecto de investigación (PICT 07 01758) a cinco barrios populares de la metrópoli de Buenos Aires. El objetivo fue determinar a partir de la comparación de los resultados obtenidos las condiciones de cumplimiento de derechos y sus causas, comparando en que medida la información secundaria tiende a coincidir con la percepción de los vecinos y cuales son los resultados del taller participativo en lograr consensos entre vecinos y autoridades respecto de las acciones a emprender para mejorar estructuralmente las condiciones de vida en dichos barrios.

Un factor muy importante de comparación considerado por el proyecto fue seleccionar barrios que cumpliesen con condiciones similares de generación de hábitat en los que se conjugaran las mismas tipologías, reconocidas en término de formas surgidas por la acción del mercado de lotes económicos y auto-construcción de viviendas por parte de sus habitantes, planes del estado o de grupos no gubernamentales subsidiando la vivienda y/o los servicios y formas diversas de hábitat informal tales como villas miserias, asentamientos, etc. El enfoque de indagación consistió en considerar tales formas de hábitat individualmente, pero muy especialmente en su relación de unos con respecto a otros, tratando de desentrañar sus dinámicas e interacciones. El factor de comparación entre estos barrios fue la localización, escogiendo un barrio relativamente próximo al centro metropolitano, tal como el caso de Villa Soldati, un barrio en la primera corona metropolitana, Villa Zagala, entre los municipios de Vicente López y San

Martín, un barrio en la segunda corona, en el Barrio San Carlos, en Moreno y un barrio en la extrema periferia metropolitana, en Luján, "Barrio Padre Varela" (figura 3).

Figura 3. Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires.



Un análisis comparativo de dichos barrios con respecto al resto de los municipios en los que se insertan ofrece un primer panorama de su condición de segregación y fragmentación (Tabla I), excepto del barrio "Los Pinos" del cual se carece de información censal por tratarse de un sector de reciente establecimiento, en el cual el ejercicio de la "Brújula" fue realizado puramente con los datos provistos de informantes claves.

Tabla I. Indicadores claves por barrios comparados a sus entornos urbanos

Tabla I. Análisis de radios censales.

	Ciudad de Buenos Aires		Pdo de San Martín-Vte López		Moreno		Luján	
Categoría	Soldati	Resto	Villa Zagala	Resto	San Carlos	Resto	Varela	Resto
Cantidad de radios censales	18	126	7	701	7	318	4	120

Cantidad de hogares	6.513	51.454	2.773	247.003	2.510	109.948	1.201	30.517
Cantidad de viviendas	6.266	49.286	2.652	240.399	2.413	106.179	1.159	29.780
Cantidad de personas	23.937	156.156	11.449	665.740	9.583	370.920	4.268	89.724
Superficie (Km2)	1,36	21,66	0,38	90,23	7,00	318,00	0,00	0,00
Superficie (Hectáreas)	136	2.166	38	9.023	700	31.800	0	0
Densidades (Hogares /Vivienda)	1,04	1,04	1,05	1,03	1,04	1,04	1,04	1,02
Densidades (Personas/ Hogares)	3,68	3,03	4,13	2,70	3,82	3,37	3,55	2,94
Densidades (Personas/Viviendas)	3,82	3,17	4,32	2,77	3,97	3,49	3,68	3,01
Densidades (Viviendas / Ha)	53	24	69	27	17	2	4	6
Densidades (Personas / Ha)	176	72	300	74	15	20	66	7
Casa tipo A	30%	45%	33%	68%	46%	56%	68%	79%
Casa tipo B	8%	9%	13%	4%	41%	31%	26%	14%
Rancho	0%	0%	0%	0%	2%	1%	1%	1%
Casilla	8%	5%	28%	2%	10%	8%	2%	2%
Departamento	51%	37%	26%	24%	0%	3%	3%	4%
Pieza/s en inquilinato	2%	3%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Loteo (A+B+Inquilinato+Pensión)	40%	57%	46%	73%	88%	87%	94%	93%

Informal (Rancho+casilla, móvil, No Construido)	9%	6%	28%	2%	12%	9%	3%	3%
Complejo (Departamento)	51%	37%	26%	24%	0%	3%	3%	4%
Otros (Calle)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Hacinamiento por hogar								
Hasta 0,50	13	16	8	23	13	23	6	12
Entre 0,51 – 1	34	39	29	46	36	41	25	32
Entre 1,01-1.50	19	17	21	16	18	16	17	19
Entre 1.51-2	17	14	20	9	16	11	20	18
Entre 2.01 -3.00	10	8	13	4	10	6	17	12
+ de 3.00	6	6	9	2	6	3	15	8

Fuente: Censo Nacional 2001.

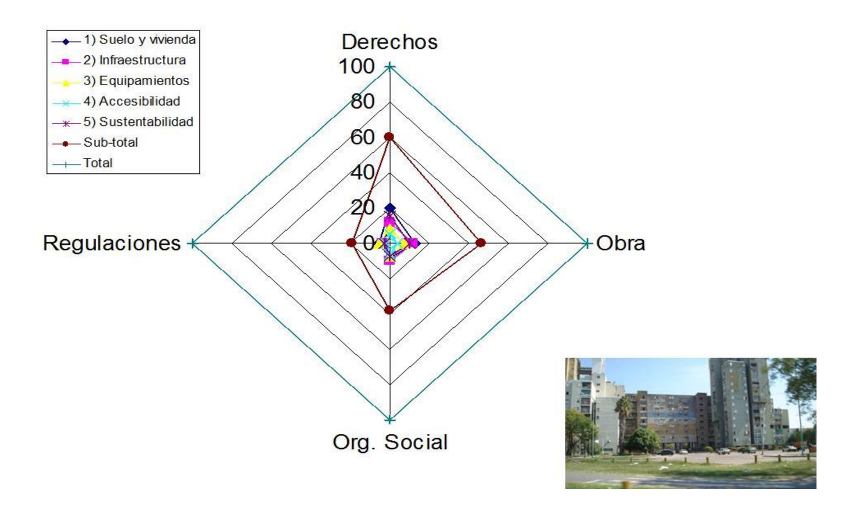
Puede observarse en todos los casos que existen diferencias pronunciadas entre los sectores barriales en los que se está aplicando el método con respecto a sus entornos municipales, estableciendo de alguna manera evidencias respecto a procesos de segregación. Asimismo, el estudio de los subsectores puso en evidencia también un nivel muy avanzado de fragmentación, reflejado en los indicadores dispares entre uno y otro sector, manifestado además en la presencia de fronteras visibles e invisibles entre unos y otros sectores barriales.

El ejercicio de la "Brújula" puso en cuestión algunas de estas observaciones realizadas a partir de los datos censales, introduciendo la mirada del vecino y sus prioridades en la interpretación de los problemas que los aquejan. Un repaso de los resultados alcanzados en cada caso permite reflexionar sobre la problemática de cada barrio, su posibilidad de comparación con otros barrios a fin de desentrañar obstáculos y posibilidades de mejoramiento y el diálogo que abre entre vecinos y autoridades locales, mediadas a veces por organizaciones no gubernamentales, son algunos de los temas que se intentan abordar en esta ponencia.

El caso de "Villa Soldati" es representativo de un barrio típico de la zona sur de la ciudad

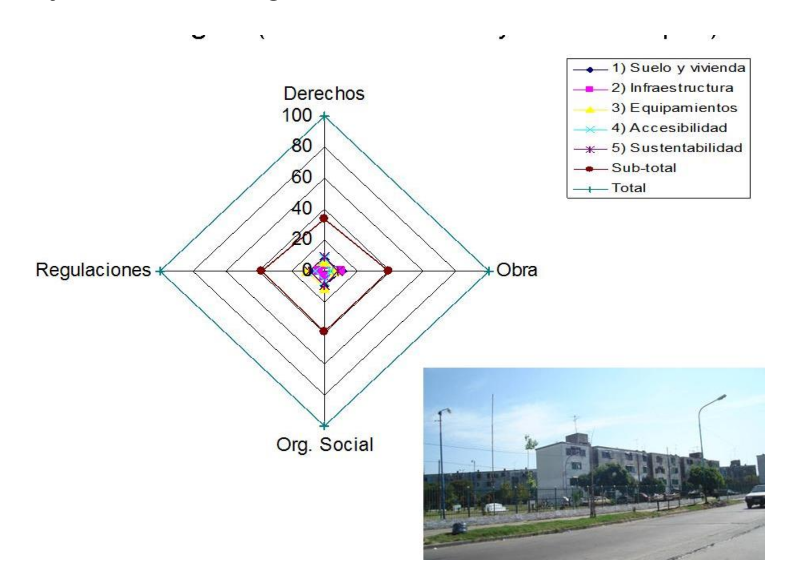
de Buenos Aires, en el que se ha intentado experimentar con distintas tipologías de vivienda social con el resultado de enormes complejos habitacionales de altísima densidad, descontextualizados con respecto a un barrio tradicional de casas bajas, rodeados de villas miserias y asentamientos que amenazan con avanzar sobre los amplios espacios verdes vacantes, últimos pulmones recreativos para el conjunto de la ciudad que han protagonizado recurrentes intentos de tomas y ocupación que derivaran el enfrentamientos entre vecinos y violencia que culminó con los tristes corolarios de muertos y desalojados forzados. Puede caracterizarse el barrio como de alta heterogeneidad socio-habitacional. La “Brújula” señaló en este caso un nivel de cumplimiento de derechos medio, de alrededor de 60%, resultado de fuerte intervención del estado en la forma de obras publicas medias, 55%, muy baja regulación alcanzando solo el10%, consecuencia de tratarse de una zona mayoritariamente de depósitos y grandes equipamientos en los que no se reconoce un patrón de usos de suelo definido, y baja organización social, representado en 20%, consecuencia de la diversidad de actores que compiten por un mismo espacio donde desarrollarse pero que no alcanzan a establecer una estrategia colectiva que les permita progresar en el cumplimiento de sus derechos en forma colectiva. Es notoria la ausencia de organización en las tres tipologías de hábitat consideradas, tanto los barrios tradicionales con vivienda auto-construidas en las que aún las sociedades de fomento que antaño jugarán un rol crucial, tienden a encontrarse en estado de abandono, como así también se encuentran ausente los consorcios de los grandes complejos, esencial para asegurar su buen mantenimiento y funcionamiento, como así tampoco existen organizaciones que representen legítimamente los intereses de los vecinos que viven en condiciones de informalidad.

Figura 4. La "Brújula" de Villa Soldati.



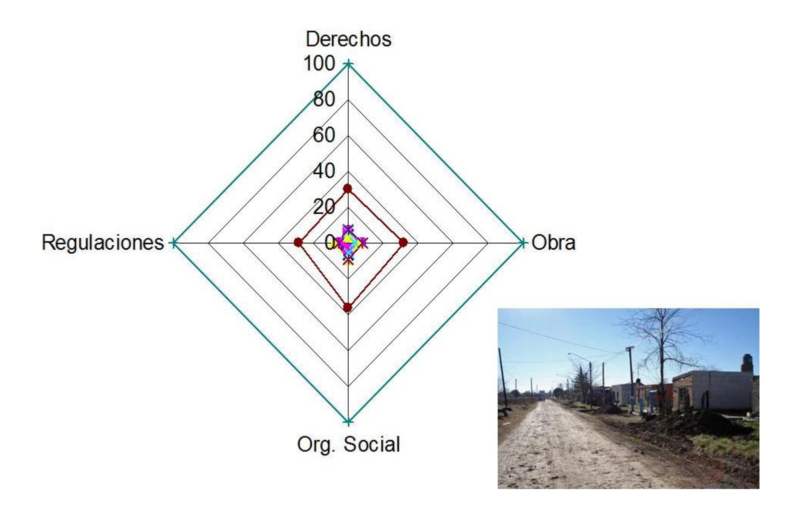
"Villa Zagala" plantea el caso de un barrio típico industrial de la primera corona metropolitana en los que la combinación de las tres tipologias de producción de hábitat popular consideradas se entrelaza históricamente. Complejos habitacionales de densidad media fueron erigidos en sus principales avenidas para albergar poblaciones erradicadas de otras áreas de la ciudad de Buenos Aires, especialmente de la zona de Retiro. La "Brújula" en este caso señala una fuerte inversión en vivienda, pero escasa en otras obras publicas como cloacas, arrojando un resultado magro en término de realización de obras públicas, 40%. A su vez, puede reconocerse también en este caso un bajo nivel de regulación, en el que la priorización del uso industrial afecta profundamente las condiciones residenciales de los habitantes de la zona, los cuales escasamente acceden a ofertas adecuadas, 40%. También en este caso la organización social es baja, 40%, fragmentada además entre distintos grupos socio-habitacionales. El resultado final es un escaso cumplimiento de derechos, solo 40%, que al igual que en el caso de Soldati, considerando su ubicación conveniente en la estructura metropolitana que le permite acceder a buenas redes de servicios públicos constituye una oportunidad de mejoramiento de las condiciones de vida de la población desaprovechada.

Figura 5. La “Brújula” de Villa Zagala



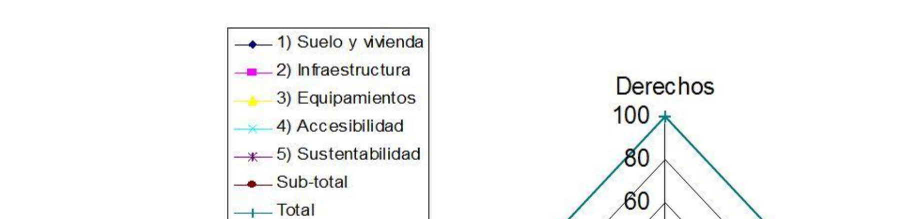
El caso del barrio “San Carlos” en Moreno, plantea un esquema de barrio periurbano, en el que se verifica una reducción notable de densidades, alcanzando niveles prácticamente de ruralidad. El barrio es consecuencia de un fraccionamiento de tierras que dio origen a un barrio de casas baratas que con el tiempo y la acción de organizaciones no gubernamentales primero y el estado después, albergó distintas intervenciones masivas de vivienda, pero al igual que otros casos, sin infraestructuras. Finalmente, la proliferación de asentamientos informales en la zona terminó de darle la impronta de un barrio periférico con profundos problemas sociales. La aplicación de la “Brújula” arrojó un resultado de muy escaso cumplimiento de derechos, apenas del 30%, resultado del bajo nivel de realización de obras, apenas 30% también, bajo, aunque incipiente nivel de organización social, 36%, y bajo nivel de regulación urbanística, 20%.

Figura 6. La "Brújula" del barrio San Carlos en Moreno



El caso del barrio "Padre Varela" en Luján (figura 7), plantea un caso extremo de barrio segregado en la extrema periferia, en el que conviven igualmente las tres tipologías consideradas de hábitat manteniendo diferencias muy importantes a partir de ciertos recursos muy importantes como la disponibilidad o no de pavimentos. La no disponibilidad de pavimentos, ergo, imposibilidad de salir del barrio en días de lluvia caracteriza a la zona informal, que además se inunda y presenta los indicadores más alarmantes de déficit de infraestructuras, equipamientos, accesibilidad y sustentabilidad. Un alto porcentaje de los ingresos familiares son destinados a solventar gastos de traslados a distintas localizaciones metropolitanas revelando en qué medida la localización periférica condiciona las posibilidades de desarrollo de los sectores populares, lo cual explica su migración permanente hacia localizaciones más centrales aún a expensas de vivir en condiciones de informalidad y con alto nivel de competencia por el suelo urbano que deviene frecuentemente en violencia entre vecinos. El resultado de la "Brújula" pone en cuestión un bajo nivel de cumplimiento de derechos, el más bajo de todos los casos estudiados alcanzando apenas 17%. Un nivel incipiente de organización social, de alrededor de 30%, una limitada realización de obras públicas, apenas 22% y un muy bajo nivel de regulación urbano, 20%.

Figura 7. La “Brújula” del barrio Padre Varela, en Luján.



Observaciones preliminares

Una comparación entre los distintos barrios en los que se aplicara la metodología revela una correspondencia entre el menor cumplimiento de derechos en relación a la localización. Mientras los barrios tienden a ser más centrales en su localización tienden a cumplir con mayores niveles de derechos, consecuencia del acceso a mejores servicios de transporte, equipamientos y servicios sociales, cobertura de infraestructuras y posibilidades de progreso en la forma de mejores empleos y medios de generación de ingresos. Esto es especialmente relevante en el caso de las tipologías informales en las cuales, las condiciones de vida en la extrema periferia, cuasi rural, no es mejor que la informalidad en localizaciones centrales. La contraparte de lo expresado es el nivel de conflicto e intolerancia entre vecinos, que se pone de manifiesto frente a la competencia por recursos escasos tales como el suelo urbano, los servicios o las fuentes de ingresos.

Una segunda observación que surge de la comparación entre los cuatro casos refiere a la relación entre intervención pública, especialmente en la forma de proyectos de construcción de viviendas y cumplimiento de derechos. Los dos casos que cuentan con presencia de complejos habitacionales subsidiados por el estado, aún con sus localizaciones centrales, no tienden a corresponderse con mejoramientos en el cumplimiento progresivo de derechos. Una explicación

de esta situación pudo encontrarse a partir del estudio sistemático de las respectivas historias de los procesos de urbanización en los que se verificó la correspondencia entre barrios tradicionales de lotes económicos con viviendas auto-construidas en la construcción de complejos habitacionales por parte del estado, aunque declamando el cumplimiento del derecho a la ciudad, tendieron al deterioro generalizado del barrio y la proliferación de asentamientos informales. El resultado último es el retroceso en el nivel de cumplimiento de derechos comparado a las instancias iniciales de desarrollo del barrio, en el cual, aunque se carecían de ciertos recursos como infraestructuras o equipamientos sociales, tendía a partir de distintas formas de organización social, tales como asociaciones de fomento y cooperativas, especialmente en el caso de Villa Soldati y Zagala, avanzar en el cumplimiento de derechos a partir de la propia auto-organización de los vecinos.

Esta observación conduce a una tercera cuestión: las causas del incumplimiento de derechos. La metodología plantea por una parte un análisis de la relación entre cumplimiento de derechos confrontada a nivel de organización social, permitiendo identificar en sucesivas fases históricas cómo aquellos barrios que contaban originalmente con niveles avanzados de organización que les permitía avanzar en la resolución de sus necesidades, ante la intervención del estado incorporando nuevos vecinos por la construcción de grandes complejos habitacionales, tendieron a desmovilizarse y reducir su capacidad de auto-gestión tornándose altamente dependientes de la acción y recursos externos. Una segunda lectura de los gráficos plantea la desconexión entre realización de obras públicas con respecto a sus niveles de regulación urbana. Este último punto remite al planteo inicial de la ponencia respecto al problema del fundamento de la planificación territorial, arraigado a la cuestión del cumplimiento progresivo de derechos humanos, o simplemente regulando intereses inmobiliarios especulativos. En muchos de los casos estudiados, la zonificación industrial restringe y no permite tipologías residenciales que permita albergar adecuadamente a los importantes contingentes de población que viven en la zona, obligándolos a vivir o bien en condiciones de informalidad o en grandes complejos. El divorcio entre la política habitacional que promueve el establecimiento de personas erradicadas de otras zonas y la política urbanística que pretende congelar el desarrollo de la zona reservándolas exclusivamente para uso industrial expone elocuentemente las incongruencias al interior del diseño de políticas públicas.

Reflexiones finales: ¿Hacia el cumplimiento progresivo de derechos?

Los casos expuestos ponen en evidencia situaciones diferenciales de aplicación de paradigmas de políticas públicas que según desde donde se evalúen pueden ser considerados exitosos. Un componente esencial de la "Brújula" es plantear el enfoque de cumplimiento progresivo de derechos humanos como "norte" a partir del cual medir las transformaciones barriales. En este sentido, la construcción de vivienda económica en la forma de grandes complejos habitacionales, aunque se realice declamando el derecho a la vivienda digna u adecuada, ha tendido en realidad a lograr el efecto contrario: hacinar a los sectores populares en áreas urbanas aisladas, segregadas y fragmentadas, imposibilitando su organización para resolver sus problemas más elementales. En este sentido, volver a mirar el éxito o el fracaso de la planificación urbana-habitacional a partir de la óptica de los derechos humanos, no solo la vivienda, sino el hábitat, y no solo el hábitat sino también sus condiciones de sustento, incluyendo transporte, servicios, sociales, etc. constituye una cuestión central que el instrumento intenta facilitar.

Por otra parte, la superación de la vanidad técnica-académica de generar diagnósticos que supuestamente darían los lineamientos para operar en barrios populares, transfiriendo a los propios vecinos la capacidad para generar la información y a través de un ejercicio colectivo interpretarla y definir cursos de acción, constituye un segundo aspecto muy relevante que la aplicación del método presentado, plantea. Si bien, como fuera explicado los diagnósticos incluyen por una parte información secundaria que contrapuesta a la información generada por la propia gente que sufre los problemas, permite una aproximación más precisa a la naturaleza de los males que aquejan a dicha población, considerando especialmente que muchas veces la información en asentamientos informales es sesgada e incompleta y el aporte de las propias comunidades generando datos es de gran valor. Por una parte, porque permite complementar a la información secundaria, pero por otra parte y aún más importante, porque empodera a los vecinos permitiéndoles una herramienta que de un modo integral repasa temáticamente sus problemas y oportunidades entablando diálogos y discusiones que normalmente no se produce y que la convocatoria del método genera en pro del mejoramiento barrio. En tercer lugar, y como parte de dicho empoderamiento surge la posibilidad de diálogo entre vecinos de clases sociales diferentes. En algunos de los casos llevados a cabo, la posibilidad de auto-organización para responder a los problemas más urgentes, más que acudir al municipio con una lista de pedidos, constituye un producto muy valioso del método que debe destacarse.

En la misma línea, el diálogo entre vecinos y funcionarios municipales permite trascender la situación de vecinos auto-organizados para avanzar en dirección de soluciones que complementen la acción vecinal con las capacidades y recursos del estado. Por ejemplo, modificaciones en los marcos normativos, muchas veces, la causa más profunda de la segregación y aislamiento de los barrios, supera ampliamente las posibilidades de acción de vecinos. Pero dichos marcos normativos nunca tenderán al cambio excepto los vecinos se encuentren debidamente organizados y detrás de una causa que los aglutine. Del mismo modo, la realización de ciertas sobras públicas, tales como servicios de transporte público u obras hidráulicas, no pueden concebirse y mucho menos realizarse si no cuenta con el aparato del estado para llevarlas a cabo. Pero, una vez más, los casos expuestos ponen en evidencia que los contenidos y sentidos solos los puede direccionar la agrupación de los vecinos, suficientemente representativos de los distintos sectores sociales residentes, quienes proporcionan legitimidad y contribuciones que hacen que las obras públicas se enmarquen legítimamente en la búsqueda de responder a problemas prioritarios de la gente y transformación positiva del barrio, medido concretamente en indicadores de cumplimiento progresivo de derechos humanos.

Actualmente, la metodología de la “Brújula” ha sido adoptada por diversas organizaciones son gubernamentales y se encuentra en proceso de testeo en distintos países y ciudades. Los resultados son promisorios, pero existen algunos factores que deben ser tenidos en cuenta muy especialmente para asegurar su aplicación acorde a los principios con los que fuera diseñado. Por una parte, el reconocimiento de las especificidades de cada barrio popular que demanda la necesidad de un diagnóstico pormenorizado que sirva además de fundamento para el trabajo de diseño de acciones. Este principio, aunque central del método, demanda tal nivel de intensidad de trabajo y conocimiento de la realidad que escapa a la posibilidad de operar en plazos cortos como busca el método. Por otra parte, la ausencia de información secundaria obliga en algunos casos a utilizar información solo recolectada a través de informantes claves, la cual además de ser sesgada, puede responder a intereses sectoriales de determinados grupos que buscan ganar ventajas en término de poder político respecto a otros grupos. Este es un aspecto muy importante que el método debe prever para evitar caer en situaciones abusivas de la gente que den lugar a procesos de manipulación.

Biliografía

Murillo, Fernando, 2013. La “Brújula” de la Planificación urbana-Habitacional. Manual de orientaciones de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos.

INDEC, 2001. Censo Nacional de Población y Vivienda

INDEC, 2010. Censo Nacional de Población y Vivienda

ONU, 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos.

UNA APROXIMACIÓN A LAS ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN DEL HABITAT EN LA ECONOMÍA POPULAR EN TRES BARRIOS DEL CONURBANO BONAERENSE EN LA POS CONVERTIBILIDAD

Analía S. D'Angelo[1]

Resumen

En el presente trabajo se realizará un primer abordaje sobre las estrategias de financiamiento para la autoproducción del hábitat en tres barrios del Conurbano, a saber: Las Achiras (1er cordón, municipio de La Matanza), 9 de Enero (2do cordón, municipio de Esteban Echeverría) y La Esperanza (3er cordón, municipio de La Matanza).
Se tomará como insumo principal un trabajo de campo cuanti/cualitativo, orientado al estudio de condiciones de vida en más de una decena de barrios populares del Conurbano, cuyo inicio se remonta al año 2011. El mismo se enmarca en un convenio entre la Undav[2] y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, de cara a la formulación de un Plan Estratégico para la urbanización de Villas y Asentamientos del AMBA.
A partir del mencionado relevamiento se describirán las principales estrategias observadas y algunas implicancias de las mismas: "(…) porque había caído piedra y todo. Y me había roto todo el machimbre y lo único que me dieron fue la chapa, que con eso… pero…ofrecer algo para mejorar la casa, eso no."

Introducción

En esta ponencia se comparten algunos resultados de un trabajo de campo cuanti/cualitativo realizado en los barrios Las Achiras, ubicado en 1er cordón del Conurbano (partido de La Matanza), 9 de enero, ubicado en el 2do cordón (partido de Esteban Echeverría) y La Esperanza, emplazado en el 3er cordón (partido de la Matanza). El mismo forma parte de una investigación más extensa que actualmente abarca a 12 barrios populares del Conurbano. El trabajo se inició en el año 2011 en el marco de un Convenio entre la UNDAV y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y fue financiado por UNPRE (Unidad de Pre

[1] Lic. en Sociología U.B.A, becaria Tipo I Universidad Nacional de Avellaneda-Conicet. Cursante de la Maestría en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU, UBA). analiadangelo@gmail.com
[2] Universidad Nacional de Avellaneda.

inversión de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) en vistas a la confección de un Plan Estratégico para la Urbanización de Villas y Asentamientos del AMBA y proponía para su elaboración el relevamiento de las condiciones de vida de barrios populares del Conurbano. Se indagó acerca de cuatro dimensiones fundamentales –hábitat, trabajo, producción y consumo de los hogares– en 10 barrios. Posteriormente, el equipo obtuvo financiamiento de la Universidad Nacional de Avellaneda para continuar esta línea de trabajo (UNDAVCyT 2012-2014) y se incorporaron otros dos barrios a partir de los resultados de ese proyecto.

Casos relevados y totales ponderados

Encuesta							Entrevistas en profundidad
	Casos relevados			Casos ponderados			
	Viviendas	Hogares	Personas	Viviendas	Hogares	Personas	
2 de Abril	271	272	1293	897	897	3956	11
Inflamable	290	292	1284	1169	1182	5243	11
9 de Enero	220	221	1420	479	481	2116	11
Federal Echeverría	327	328	1432	1980	1985	8696	9
Federal Varela	310	311	1669	1429	1434	7685	13
22 de Enero	310	321	1472	1315	1360	6236	12
La Esperanza	263	263	1089	750	750	3097	8
Las Achiras	201	202	930	437	439	2500	12
Alsina	121	122	492	121	122	492	8
San Cayetano San Blas	240	242	946	589	594	2322	11
Independencia	402	405	1813	2373	2384	10653	10
Costa Esperanza	328	332	1441	1856	1887	8250	9
Total	3283	3311	15281	13395	13515	61213	125

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera se presentan de manera muy breve algunas conceptualizaciones teóricas básicas. Posteriormente se analizan algunos indicadores sociales de los tres barrios de los que nos ocupamos aquí y los vinculados a las estrategias de obtención de financiamiento para la producción del hábitat. En tercer lugar, se desarrollan algunas conclusiones derivadas de esta aproximación.

Metodología

El presente análisis se basa en datos obtenidos de fuentes primarias mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, habiéndose aplicado encuestas y entrevistas en profundidad.

En los tres barrios se aplicó el mismo instrumento de recolección de datos realizándose encuestas por muestreo, con un diseño probabilístico estratificado en etapas, con selección sistemática en cada estrato. El tamaño de cada una de las muestras se determinó de forma tal que permitiera obtener estimaciones de variables categóricas referidas a viviendas y a hogares con un margen de error no mayor a 5 puntos porcentuales y con un nivel de confianza de 95%; y para aquellas referidas a individuos el margen de error es menor, con el mismo nivel de confianza.

Paralelamente a las encuestas, se realizaron entrevistas en profundidad a vecinos aplicando una guía semiestructurada a la vez que, de acuerdo a los objetivos en que se enmarca este estudio, se relevaron por observación datos sobre las condiciones ambientales y de infraestructura de cada uno de los barrios.

Conceptos básicos

Este trabajo se propone continuar con una línea de investigación del equipo que integro y avanzar en el conocimiento de los mecanismos de financiamiento de la economía popular, más específicamente, de aquel orientado hacia la autoproducción del hábitat. Asimismo, avanzar en la elaboración de conceptos que permitan dar cuenta de los hallazgos. Se trata entonces de un estudio exploratorio que probablemente dejará más interrogantes abiertos que acabadas y cerradas conclusiones.

La **economía popular** es un concepto de elaboración propia del equipo del que formo parte e incluye todas las actividades de intercambio de mercancías[3] y de producción de valores

[3] Denominamos mercancías a aquellos valores de uso que se intercambian en el mercado adquiriendo así valor de cambio. Ya ha señalado Marx que "Para ser mercancías, no basta producir valores de uso, sino que es menester producir valores de uso para otros, valores de uso sociales. (Y no sólo para otros pura y simplemente […] Para ser mercancía, el producto ha de pasar a manos de otro, del que lo consume, por medio de un **acto de cambio)" (**pág. 8). El traductor agrega el paréntesis "para evitar el error bastante frecuente, de los que creen que Marx considera mercancía, sin más, todo producto consumido por otro que no sea el propio productor".

de uso de los trabajadores[4] de sectores populares, incluyendo a las que se dan en un contexto de reciprocidad[5]. Es decir, nuestra perspectiva se distancia del enfoque de la economía popular sostenido por diversos autores, el cual imbrica su análisis con la economía social o solidaria, es decir, con formas de organización económica no capitalistas, y que se orienta hacia el análisis y promoción de un sector urbano de resistencia que pueda soportar los embates de la racionalidad capitalista y garantizar su reproducción ampliada (Coraggio, 2004; Icaza, 2004). En cambio, otro grupo de enfoques que aportan elementos para la caracterización de la economía popular lo hacen en base a evidencia empírica recogida en las metrópolis de América Latina, en las cuales se observa que una parte creciente de los sectores pobres urbanos conserva su integración social por fuera de las protecciones que brinda el trabajo asalariado y el acceso a los bienes de uso básicos para la reproducción de la vida no se realiza exclusivamente por la vía del mercado.

Ambos enfoques tienen un punto de encuentro en tanto entienden la economía popular y social- solidaria como una dimensión específica de la organización social y económica cuyos fines incluyen pero trascienden la búsqueda de la ganancia e involucran la reproducción ampliada de la vida, es decir, "la creación de condiciones que favorezcan algunos elementos que son fundamentales en el proceso de formación humana, como la socialización del conocimiento y de la cultura, la salud, la vivienda, etc.".

Nuestro análisis coincide con algunos de los principios del segundo grupo de enfoques mencionado y se distancia de otros aspectos del mismo. El punto de encuentro con este segundo enfoque tiene que ver con jerarquizar la evidencia empírica en el estudio de la economía popular. Postulamos que la economía popular no puede estudiarse ni explicarse por fuera de su inscripción territorial ya que es en el territorio en donde se despliegan las estrategias de reproducción de los hogares. Estas estrategias están principalmente orientadas a: la obtención de bienes de uso, a la generación de ingresos, al acceso al financiamiento, y a sostener y ampliar el "fondo de reproducción"[6] de dichos hogares.

---

[4] Son trabajadores aquellas personas que de algún modo venden fuerza de trabajo. En tanto venta, lo hacen a cambio de algún tipo de retribución, monetaria o no, sea bajo la forma de empleo, autoempleo, realización de servicios, etc. Es decir, hacen de su fuerza de trabajo una mercancía capitalista.

[5] "Intercambio de fuerza de trabajo y trabajo (productos, tangibles e intangibles) sin la intermediación del mercado" (Quijano, 153).

[6] Estas últimas estrategias refieren a aquellas que se dirigen al sostenimiento y ampliación del capital social o sistema de relaciones en que se inserta el hogar, en las que se pone en juego la construcción de vínculos (de solidaridad[6] o dependencia) que ofrezcan garantías a la reproducción y retroalimenten las posibilidades de reproducción de las condiciones de vida.

Otra de las propiedades específicas de la economía popular en el marco de nuestra conceptualización es la pertenencia al sector informal de la mayoría de los trabajadores que la componen.

> La noción de informalidad permite sortear la connotación dualista de conceptos tales como exclusión, permitiendo pensar en las actividades de los trabajadores de los sectores populares desde una participación plena en el orden económico existente. Definimos informalidad como:
>
> (…) la suma de las actividades productoras de ingresos en la que se involucran los miembros de un hogar, excluyendo los ingresos provenientes del empleo contractual registrado […] El concepto, así definido, cubre un terreno amplio que incluye la producción de subsistencia directa, el empleo remunerado no contractual y las actividades comerciales, independientes en la industria, los servicios y el comercio[7] (Portes 1995, p. 34).
>
> La informalidad, propiedad fundamental del mundo del trabajo en el contexto de la economía popular, lejos de aglutinar actividades pre capitalistas arcaicas que perviven de manera residual en el capitalismo moderno, está constituida por actividades que "mantienen una relación funcional común con la economía capitalista moderna. Esta función común es la de aliviar, desde el punto de vista empresarial, las consecuencias del proceso de proletarización" (Portes 1995, p. 38) que refiere a aquel que estabilizó las condiciones de protección de los trabajadores, y les permitió asegurar ingresos suficientes como para no tener que complementar su salario con otras actividades (Cabrera y Vio, 2014).

Es decir, lo que unifica a los trabajadores como "informales" es el modo en que acceden a las protecciones sociales: deben proveerse de ellas por sí mismos.

Para ser más precisos, analizamos un sector de la economía popular que delimita espacialmente a una fracción de las clases populares (Adamovsky, 2012) que resolvió, en su gran mayoría, su acceso a la tierra y la vivienda y su acondicionamiento a lo largo tiempo, por mecanismos diferentes a los propios del mercado formal - inscriptos en el campo de la economía popular- y que habita en las villas y asentamientos del Conurbano.

---

[7] Portes considera un conjunto heterogéneo de actividades que, dependiendo de sus objetivos pueden agruparse en: a) de sobrevivencia (del individuo u hogar, a través de la producción de subsistencia directa o a la venta de bienes y servicios en el mercado); b) de explotación dependiente (la cual busca incrementar la flexibilidad gerencial y reducir los costos laborarles de las empresas formales a través del empleo no registrado y la subcontratación de empresas informales); c) de desarrollo para la acumulación de capital a través de microempresas por medio de la movilización de relaciones solidarias de una mayor flexibilidad y de costos de producción reducidos.

Proponemos un acercamiento al estudio de las estrategias de financiamiento para la producción de la vivienda de estos hogares, caracterizados por un hábitat deficitario, bajas credenciales educativas, empleo informal y escasos ingresos que, en general, devienen en situaciones de pobreza.

Se sostiene entonces que para los hogares de la economía popular la vivienda es concebida y valorada como un bien de uso central para la vida familiar, cuya producción moldea la organización del trabajo doméstico, convoca la ayuda de familiares, amigos y vecinos, e involucra una parte significativa del ingreso del hogar, reduciendo posibilidades de gasto para la obtención de otros bienes. Desde la perspectiva de la satisfacción de la necesidad habitacional, estos hogares logran obtener diferentes niveles de satisfacción conforme sus posibilidades de combinación de los elementos antes citados, especialmente: el trabajo doméstico, los aportes de trabajo no pago externos al hogar, el ingreso que obtienen y el acceso a financiamiento. De este modo acceden a condiciones materiales de las viviendas que -a pesar de resultar deficitarias según los estándares fijados para la caracterización del parque habitacional- son también en su mayoría, recuperables.

Otro de los conceptos fundamentales involucrados en este trabajo es el de **estrategias de reproducción.** Para el desarrollo del mismo nos basamos en la conceptualización que realiza la investigadora Alicia Gutiérrez, quien a su vez se apoya en el trabajo intelectual de Pierre Bourdieu. La autora define a las estrategias de reproducción como un conjunto de prácticas fenomenalmente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos y las familias tienden, de manera consciente o inconsciente, a conservar o aumentar su patrimonio, y correlativamente a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase (Gutiérrez, 2003). Vale decir que "patrimonio" refiere al conjunto de bienes económicos, sociales, culturales y simbólicos, que los agentes o grupos de agentes poseen. Es decir que el estudio de las estrategias de reproducción no se reduce al análisis de las prácticas que llevan a una repetición de las condiciones objetivas de vida sino a la observación del proceso de creación de condiciones nuevas y modificación duradera de las condiciones de existencia. Como expresa la autora, implica rescatar la capacidad activa e inventiva de la práctica y las capacidades generadoras del habitus. Las condiciones estructurales, desde la perspectiva de Bourdieu -la cual adoptamos- no eliminan todo margen de autonomía y creatividad de los agentes sociales y con ello la posibilidad de modificarlas. Desde las lentes de Bourdieu, para la autora las estrategias de reproducción dependen de diversas variables teóricas que bien pueden alumbrar la investigación

empírica. No nos ocuparemos aquí de desarrollarlos aunque los enumeraremos sucintamente: del volumen, estructura y evolución pasada del capital que hay reproducir, proteger y/o desarrollar, del estado del sistema de los instrumentos de reproducción - institucionalizados o no- y de su evolución, del estado de la relación de fuerzas entre las clases, de los habitus incorporados por los agentes sociales y de las implicancias de la conceptualización de las familias y las redes como cuerpos y campos.

Dicho esto podemos decir -a grandes rasgos- que las estrategias de reproducción de los hogares que estudiamos, más específicamente, las orientadas a la obtención de valores de uso, de ingresos, de financiamiento y de acumulación de capital social, se caracterizan por: i) la centralidad del trabajo doméstico para la obtención de valores de uso, ii) el carácter informal que asumen sus modos de acceso a valores de uso y servicios, iii) la precariedad de las formas de trabajo/ producción y del soporte habitacional y urbano ambiental en el que se emplazan; y como rasgo de la pos convertibilidad, iv) la centralidad de los intercambios con el Estado para la obtención de ingresos procedentes de las políticas sociales.

Finalmente, resulta pertinente precisar qué entendemos por **autoproducción del hábitat.**

Basándonos en un documento de trabajo del año 2007, elaborado en el marco de un equipo de investigación del Instituto Gino Germani de la Uba y a cargo de autores varios,[8] podemos decir que:

> La producción de la ciudad implica la articulación de procesos sustentados por distintos tipos de actores, que se caracterizan por lógicas diferenciadas en función de los objetivos y prioridades que guían sus procesos productivos, así como por los distintos tipos de recursos con que cuentan.
>
> Fundamentalmente, la ciudad capitalista resulta de la interacción contradictoria y compleja de: i) la lógica de la ganancia –donde la ciudad es objeto y soporte de negocios; ii) la lógica de la necesidad –impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social en el ámbito de la dinámica mercantil-, y iii) la lógica de lo público, donde el Estado actúa, a través de regulaciones y políticas, proveyendo, de variadas maneras, el sustento para el despliegue de las otras lógicas.

[8] Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Cs.Soc. de la UBA, Documento de Trabajo n° 49. Autores: María Carla Rodríguez, María Mercedes Di Virgilio, Valeria, Procupez, Marcela Vio, Fernando Ostuni, Mariana Mendoza y Betsy Morlaes. Febrero de 2007.

> Como consecuencia de la persistente brecha entre las posibilidades y alcances de la producción capitalista y la demanda social históricamente generada de vivienda y hábitat en los sectores de menores ingresos, también persiste el desarrollo de otras modalidades de producción, comprendidas en forma genérica dentro de la autoproducción y la "producción social del hábitat" (Herzer et al., 1994, citado en Rodríguez y Cols., 2007).

A partir de ello expresamos que los procesos de autoproducción cuyas estrategias de financiamiento son objeto de estudio de este trabajo, se inscriben en la lógica de la necesidad, es decir, no priorizan la finalidad lucrativa sino la necesidad de uso (aunque esto no excluya la posibilidad de que con el paso del tiempo puedan estructurarse submercados específicos que involucran otras lógicas de actuación), involucran la producción de la vivienda principalmente y son llevados adelante por las unidades domésticas en forma aislada. Dentro de los procesos de autoproducción del hábitat, nos referiremos a los procesos de producción y mantenimiento de la vivienda que se realizan bajo iniciativa y control de los propios usuarios de manera individual o familiar, con lo cual, se distinguen conceptualmente de los procesos de producción social del hábitat[9].

En las condiciones en que se desarrolla la economía popular (el modo que asume la economía para los hogares de los barrios populares), observamos que los hogares desarrollan estrategias de reproducción y dentro de ellas, estrategias de acceso al financiamiento para la producción de la vivienda. De este modo, esta investigación se distancia de aquellos estudios que parten del modo en que el Estado, ONG's u otros actores de la sociedad civil sostienen diferentes emprendimientos productivos de diversas escalas (microemprendimientos, cooperativas, etc.) sino que se centra en el modo en que las mismas unidades domésticas de los barrios estudiados financian la autoproducción de su hábitat.

Algunos indicadores de condiciones de vida en Las Achiras, 9 de enero y La Esperanza

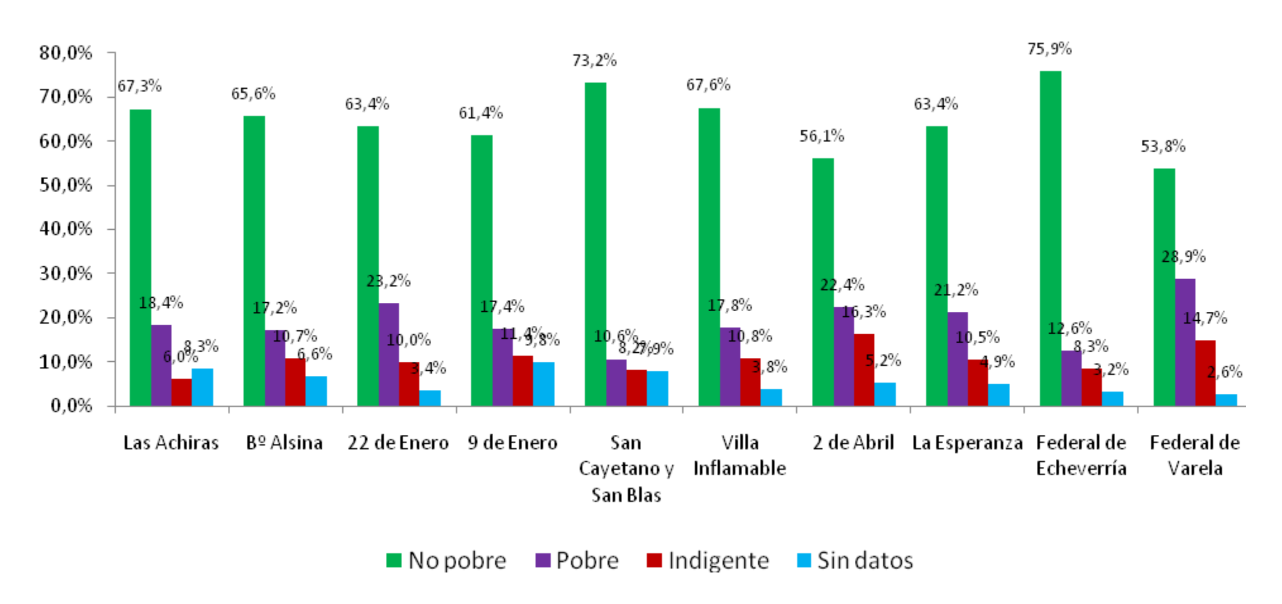
Pobreza, indigencia y hacinamiento

Pobreza por ingresos

---

[9] Para una introducción al concepto de Producción Social del Hábitat (PSH) ver el artículo citado en la referencia al pie anterior (nº 8).

Gráfico 1: Hogares según línea de pobreza (CBA INDEC) en **Las Achiras (LA)**, Alsina, 22 de enero**, 9 de Enero**, San Cayetano y San Blas, Villa Inflamable, 2 de Abril, **La Esperanza (LE)**, Federal de Echeverría y Federal de Varela



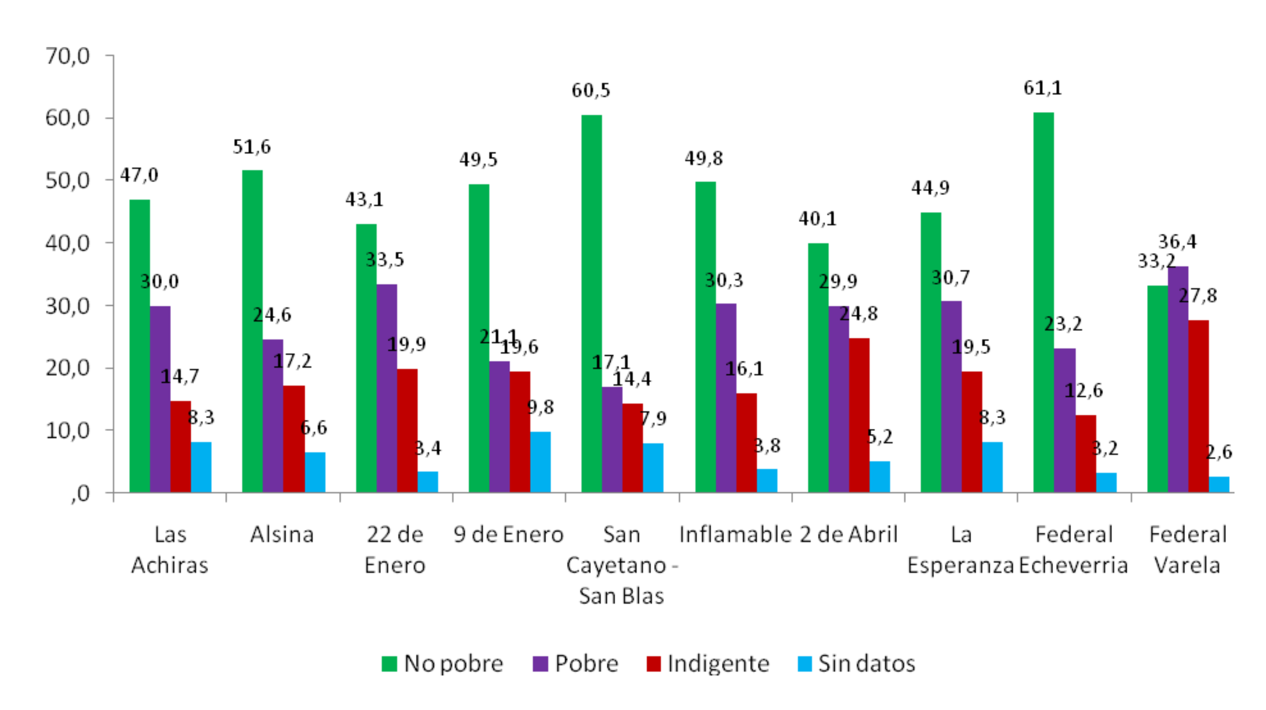
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y agosto de 2011

LA: considerando la pobreza por ingresos, el 18,4% de los hogares vive en condiciones de pobreza, mientras que el 6% de los hogares viven en condiciones de indigencia.

9 de enero: considerando la pobreza por ingresos, se observa que el 61,4% de los hogares del barrio no es pobre, en tanto, el 17,4% vive en condiciones de pobreza y el 11,4% es indigente.

LE: considerando la pobreza por ingresos, se observa que el 63,4% de los hogares de La Esperanza no es pobre, mientras que el 21,2% vive en condiciones de pobreza y el 10,5% es indigente. No se registran datos al respecto de un 4,9% de los hogares.

Gráfico 2: Hogares según línea de pobreza (CBA consultoras privadas) en **Las Achiras (LA)**, Alsina, 22 de enero, **9 de enero**, San Cayetano y San Blas, Villa Inflamable, 2 de Abril, **La Esperanza (LA)**, Federal de Echeverría y Federal de Varela.



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y agosto de 2011

LA: si se toman los datos de las consultoras privadas para la medición de la pobreza por ingresos, un 30% de los hogares de Las Achiras es pobre, y casi el 15% es indigente.

9 de enero: en base a los datos de consultoras privadas, se observa que casi la mitad los hogares del barrio no es pobre, en tanto, el 21,1% vive en condiciones de pobreza y casi el 20% es indigente.

LE: según las estimaciones de consultoras privadas, los hogares pobres llegan al 30,7%, mientras que el 19,5% son indigentes.

En síntesis, al comparar los datos con la CBA de las consultoras privadas, aumentan los porcentajes de pobres e indigentes en todos los barrios, aun cuando en la mayoría sigue prevaleciendo una mayoría de hogares que no son pobres.

Pobreza por NBI

Cuadro 1: Hogares según Necesidades Básicas Insatisfechas

	Las Achiras	**9 de Enero**	**La Esperanza**
Sin	**66,7%**	**34,6%**	**47,0%**

NBI[10]			
NBI Bajo[11]	23,9%	38,4%	38,3%
NBI Medio	9,0%	22,4%	13,7%
NBI Alto	0,4%	4,6%	1,0%
CON NBI	**33,3%**	**65,4%**	**53,0%**
Ns./Nc.			
Total	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011

LA: si se considera la pobreza por las Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares, la tercera parte de los hogares (33,3%) es pobre por NBI. Si se desagregan los niveles de este indicador de pobreza, se observa que el 23,9% de los hogares tiene NBI bajo, menos del 10% tiene NBI medio y casi no se registra NBI alto (0,4%).

9 de enero: si se considera la pobreza por las Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares, el 65,4% es pobre por NBI. Si se desagregan los niveles de este indicador de pobreza, se observa que el 38,4% de los hogares tiene NBI bajo, el 22,4% tiene NBI medio y el 4,6% NBI alto.

LE: si se considera la pobreza por las Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares, el 53% de los hogares es pobre por NBI. Si se desagregan los niveles de este indicador de pobreza, se observa que el 38,3% de los hogares tiene NBI bajo, el 13,7% tiene NBI medio y casi no se registra NBI alto (1%). Por otro lado, se observa que el 47% de los hogares del barrio satisface sus necesidades básicas, es decir, no vive en condiciones de pobreza.

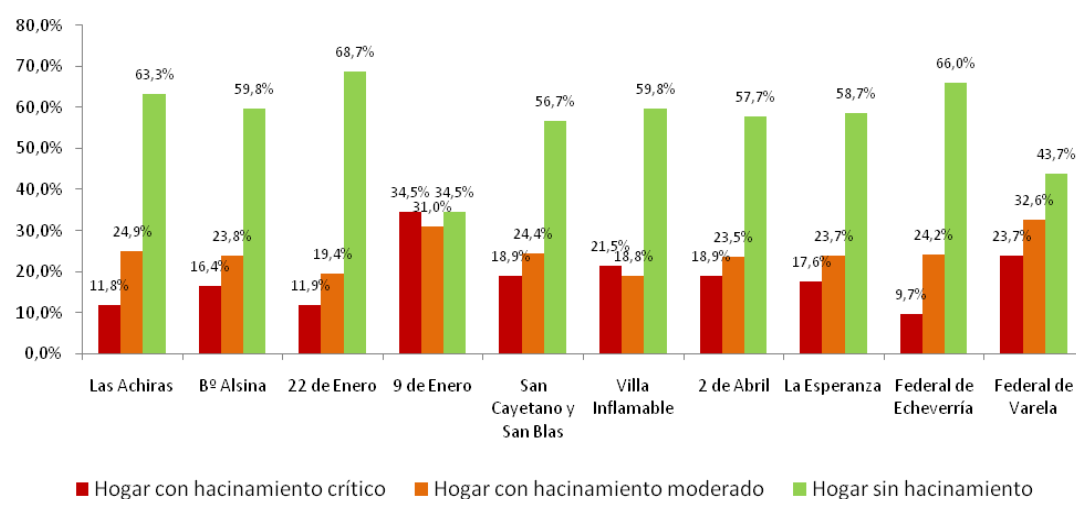
---

[10] Necesidades básicas insatisfechas (NBI): Hogares y personas que habitan en hogares en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación:
Hacinamiento crítico: Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por ambiente de uso exclusivo del hogar.
Vivienda: Hogares que habitan en una vivienda precaria (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, rancho, casilla, construcción no destinada a fines habitacionales, u otro).
Condiciones sanitarias: Hogares que habitan en viviendas que no tienen baño o tienen baño sin arrastre de agua o sin descarga automática de agua (botón o cadena).
Asistencia escolar: Hogares con algún niño entre 6 y 12 años que no asiste a ningún establecimiento educativo.
Capacidad de subsistencia: Hogares que tienen cuatro o más personas por cada miembro ocupado, y cuyo jefe tiene bajo nivel de instrucción (completó hasta segundo grado o menos de escolaridad primaria). Incluye hogares sin miembros ocupados.

[11] NBI bajo: presencia de 1 indicador de NBI
NBI medio: combinación de 2 indicadores de NBI
NBI alto: combinación de más de 3 indicadores de NBI

Hacinamiento

Gráfico 3: Hogares según hacinamiento



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y agosto de 2011

LA: El 11,8% de los hogares vive en condiciones de hacinamiento crítico[12], mientras que el 24,9% vive en condiciones de hacinamiento moderado.

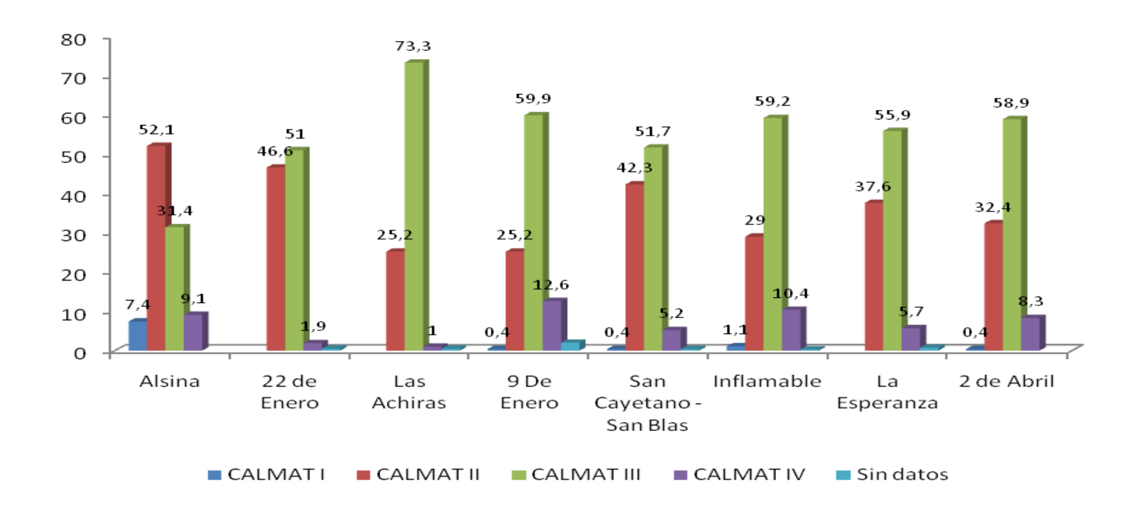
9 de enero: de cada 10 hogares, aproximadamente 3 viven en condiciones de hacinamiento moderado y otros 3 en condiciones de hacinamiento crítico.

LE: respecto de las condiciones habitacionales del barrio, se observa que el 58,7% de los hogares vive sin hacinamiento, mientras que el 23,7% de los hogares vive en condiciones de hacinamiento moderado y el 17,6% en condiciones de hacinamiento crítico.

Calidad de los materiales de la vivienda

Gráfico 4: Viviendas según calidad de materiales en Alsina, 22 de Enero, Las Achiras, 9 de Enero, San Cayetano y San Blas, Villa Inflamable, La Esperanza y 2 de Abril.

[12] Sin hacinamiento: hasta 2 personas por cuarto inclusive
Hacinamiento moderado: hasta 3 personas por cuarto inclusive
Hacinamiento crítico: más de 3 personas por cuarto

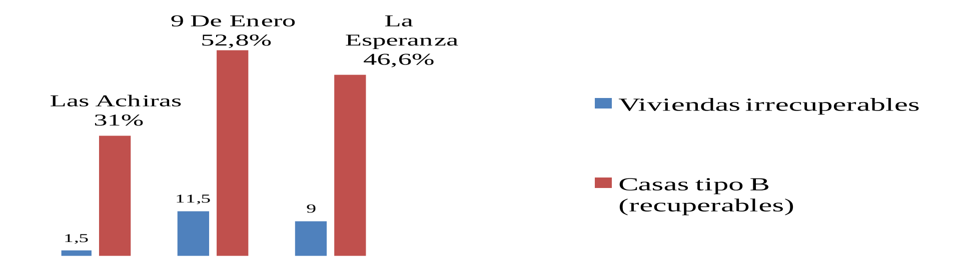


Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y agosto de 2011

En los barrios analizados, la mayoría de las viviendas se distribuyen entre el CALMAT II (tienen en todos sus componentes materiales resistentes y sólo presentan carencias respecto del nivel de terminación o aislación en alguno de sus componentes, pero no en todos) y CALMAT III (tienen materiales resistentes en todos sus componentes, pero todos sus componentes sin terminación o aislación), si bien predominan las viviendas con CALMAT III. Se observan estas características en el 73,3% de las viviendas de Las Achiras, el 59,9% en 9 de enero y 55,9 en la Esperanza.

Viviendas según condición deficitaria

Gráfico 5: Viviendas según condición en Las Achiras, 9 de enero y La Esperanza



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y agosto de 2011

El INDEC clasificas las viviendas en casas, departamentos, ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales o viviendas móviles. Al mismo tiempo las casas pueden ser tipo A o B. Las casas “tipo A” son las viviendas no deficitarias, mientras que las viviendas “tipo B”, corresponden a aquellas que presentan déficit pero son recuperables mediando mejoras tales como: provisión de agua por cañería al interior de las mismas, incorporación de retrete con descarga de agua, o modificación del piso de tierra. Las irrecuperables son las casillas, ranchos, locales no construidos para fines habitacionales y viviendas móviles.

Como puede advertirse a partir del gráfico, un alto porcentaje de las viviendas deficitarias de los 3 barrios, son recuperables a través de la realización de mejoras.

Inundabilidad

Las inundaciones se manifiestan como uno de los principales problemas en relación a la situación de la vivienda en la mayoría de los barrios analizados.

Cuadro 1: Viviendas según problemas de inundación en el terreno donde está ubicada la vivienda en Las Achiras, 9 de Enero y La Esperanza

	Las Achiras	**9 de Enero**	**La Esperanza**
Sí	56,3%	52,1%	26,6%
No	43,7%	47,9%	73,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011

Según lo mencionado por los vecinos, el barrio que presenta el mayor porcentaje de inundación en sus terrenos es Las Achiras con un 56,3%, le sigue 9 de Enero con un 52,1% y La Esperanza, con un 26,6%.

Condicionamientos para el financiamiento formal

En el primer apartado de este trabajo hemos expresado que nuestro objeto de estudio está delimitado por un sector de la economía popular que representa espacialmente a una fracción de las clases populares la cual resolvió, en su gran mayoría, el acceso a la tierra y la vivienda y su acondicionamiento a lo largo tiempo, por mecanismos diferentes a los propios del mercado formal -inscriptos en el campo de la economía popular- y que habita en las villas y asentamientos del Conurbano.

Cuadro 9: Hogares según situación de tenencia

	LAS ACHIRAS	**9 DE ENERO**	**LA ESPERANZA**
Dueño de la vivienda y el terreno	46,3%	52,4%	70,9%
Dueño de la vivienda solamente	41,1%	39,9%	16,4%
Inquilino/ subinquilino	6,6%	2,6%	3%
Se la prestaron	2,5%	3,3%	7,4%
Vive con un familiar	1,4%	0%	0,8%
Se instaló porque estaba desocupada	0,5%	0,4%	0,4%
Otros	1,6%	1,3%	1,1%
Total	100%	100%	100%
Total absolutos	439	481	750

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011

De acuerdo a los datos que ofrece el cuadro, alrededor de la mitad de los hogares de Las Achiras y de 9 de Enero se reconocen dueños de la vivienda y el terreno y este porcentaje asciende a un 70% en el caso de La Esperanza. Luego, alrededor de un 40% de los hogares (a excepción de la Esperanza en donde esta categoría no llega al 20%) se manifiestan dueños únicamente de la vivienda. El resto de los hogares son mayormente inquilinos o subinquilinos o les han prestado la vivienda.

El hecho de declararse “dueño de la vivienda y el terreno” o “dueño de la vivienda” es un dato que debe ser cotejado con la información provista por el cuadro que sigue, ya que en un alto porcentaje es una situación que no presenta correspondencia con la situación jurídico-legal de cada hogar.

El siguiente cuadro nos muestra la situación de los hogares que son propietarios del terreno y/o la vivienda en relación a la documentación que acredita tal condición:

Cuadro 8: Hogares propietarios del terreno y/o la vivienda según situación de documentación:

SITUACIÓN DE DOCUMENTACIÓN DE LOS PROPIETARIOS DEL TERRENO Y/O LAVIVIENDA			
	Las Achiras	9 de Enero	La Esperanza
Título de propiedad o escritura de la vivienda	0,6%	0%	14,2%
Boleto de compra venta	7,9%	16,6%	39,5%
No posee documentación (escritura o boleto) pero la está tramitando	12,9%	10,2%	5,2%
No posee documentación alguna (escritura o boleto) ni está haciendo gestiones al respecto	76,3%	72,2%	38,5%
Ns./Nc.	2,3%	1%	2,6%
Total	100	100	100
Total Absolutos	383	444	655

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011

Como podemos observar, al momento de nuestro estudio la gran mayoría de los hogares no cuenta con documentación alguna ni se encuentra realizando gestiones para obtenerla. La excepción la representa La Esperanza en donde un 39,5% de los hogares cuenta con boleto de compra venta y un 14,2% con título de propiedad o escritura.

Vale decir que Las Achiras tiene su origen en un Núcleo Habitacional Transitorio (NHT), creado en el contexto del Plan de Erradicación de Villas de comienzos de la década de 1970. Originalmente, el Instituto de la Vivienda de Capital era el propietario de los terrenos y actualmente está catalogado en la tipología de villa. 9 de Enero, por su parte, se constituyó como tal hace aproximadamente 10 años a través de una toma organizada y corresponde a un asentamiento; y La Esperanza, presenta la particularidad de ser un barrio producto de un loteo anterior al Decreto-Ley 8912. Sus orígenes se remontan hacia el año 1960/61, y su creación está relacionada con el desarrollo de los grandes loteos conocidos como “populares”. A partir de la

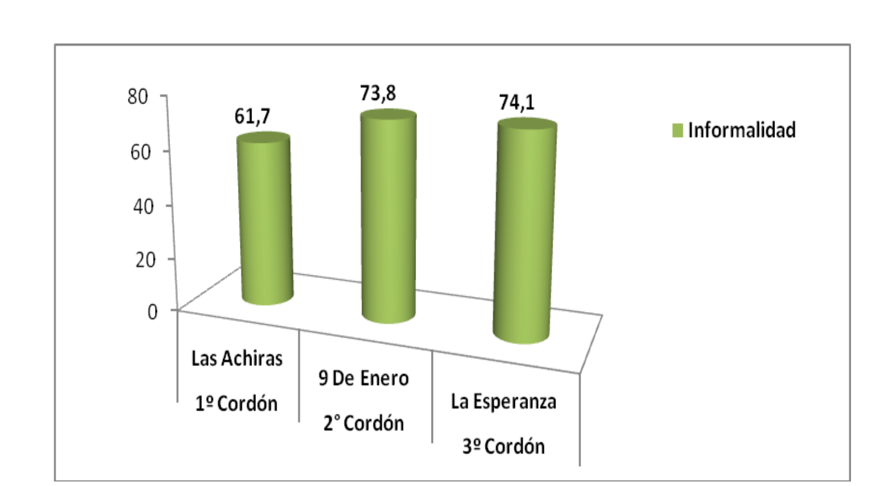
década de 1990, la lógica de crecimiento del barrio se modifica, y comienza a desarrollarse a partir de la toma ilegal de terrenos vacantes disponibles. A partir del año 2000, se consolida esta práctica con el proceso de usurpación de parcelas privadas. El barrio está catalogado como un "híbrido", ya que no puede ser considerado ni como un *asentamiento*, -ya que desde el punto de vista de su estructura catastral se trata de un loteo regular (donde cada lote tiene un dueño identificado con número de parcela y de registro en el catastro)- ni como un barrio *regularizado*, netamente formal, ya que existe un gran porcentaje de parcelas usurpadas.

El origen diferencial de cada uno de los barrios seleccionados en este trabajo es un elemento relevante a ser considerado al momento de observar la situación respecto de la tenencia de documentación que acredite la propiedad del terreno y/o la vivienda que habitan los hogares. Era previsible que fuera La Esperanza el barrio con algún porcentaje –aunque bajo- de regularidad en el dominio (14,2%).

Por otro lado, anteriormente expresamos que una de las propiedades específicas de la economía popular -tal como la definimos- es la pertenencia al sector informal de la mayoría de los trabajadores. Nos detendremos ahora en la informalidad relativa al mercado de trabajo.

Si observamos el cuadro que sigue podremos observar en qué medida esta característica se materializa en los barrios estudiados:

Gráfico 6: Ocupados según informalidad en Las Achiras, 9 de enero y La Esperanza



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011

En los barrios estudiados un alto porcentaje de los trabajadores ocupados puede ser clasificado como informal, es decir, que asumen por sí mismos las protecciones que brinda el trabajo asalariado. A los fines de operacionalizar este aspecto en nuestra encuesta se les preguntó a los miembros ocupados de cada hogar si recibían recibo de sueldo por las tareas laborales realizadas, si les efectuaban descuentos en términos de aportes previsionales para una futura jubilación y si les descontaban dinero por motivo de la obra social. En vistas de simplificar la información recogida**,** si el trabajador no percibía recibo de sueldo fue registrado como informal.

Es así como para los hogares de los barrios estudiados se verifica un alto porcentaje de informalidad tanto en relación a la tenencia de la vivienda como en lo referido al mercado de trabajo; condiciones que limitan fuertemente el acceso al financiamiento por vía formal.

Desde el título de este trabajo nos planteamos la pregunta:

¿Cómo se financia el hábitat popular?

Veamos algunos datos:

Cuadro 10: Hogares propietarios de la tierra y/o la vivienda según modo de acceso a la vivienda

	1º Cordón	2º Cordón	3º Cordón
	Las Achiras	9 de Enero	La Esperanza
La construyó el hogar	**32,9**	**75,8**	**73,1**
La adquirieron construida	**53**	16,5	21,9
La hicieron construir	5,8	6,7	2,6
La heredaron	2,8	-.-	0,4
La recibieron del Estado	2,7	0,4	-.-
Otro	0,5	0,5	0,5
Ns./Nc.	2,3	-.-	1,5
Total	100	100	100

Total Absolutos	383	444	655

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011.

Como puede observarse en el cuadro que antecede, tanto en 9 de enero como en La Esperanza alrededor de 7 de cada 10 hogares construyeron la vivienda ellos mismos, predominando este modo de acceso por sobre otros posibles. Las Achiras es la excepción en tanto, como dijimos, fue concebido como un núcleo habitacional transitorio, construido en el año 1969, en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE 1967). Las familias beneficiarias eran alojadas en estos núcleos con vistas a una futura relocalización en distintos conjuntos habitacionales construidos por el Estado Nacional. Según el relevamiento de campo, pudimos constatar que aún viven en el barrio familias originalmente relocalizadas por dicho plan, las cuales provenían – en su mayoría, de las villas de la Ciudad de Buenos Aires:

> Ramón.: "La gente que pudo, ha hecho casas de alto. Sí. Al principio, no se podía hacer nada, porque dicen que esto lo había hecho... el que fue Ministro de Acción Social... ¿cómo es? Yo estuve trabajando, fue jefe mío... Manrique. Manrique había hecho esto provisorio por cinco años, en cinco años la gente tenía que juntar para comprarse su terrenito, para irse de acá, pero ya ve, fue hecho en el '67, creo, y ya lleva 40 y pico de años esto. Yo estoy desde el '73, llevo 38 años casi, puesto ahí" Entrevistado de Las Achiras

Cuadro 11: Hogares propietarios de la tierra y/o la vivienda según financiamiento para la compra del terreno y/o la vivienda o construcción de la vivienda

	LAS ACHIRAS	**9 DE ENERO**	**LA ESPERANZA**
% que accedió a préstamo o crédito	13%	16%	9%
OTORGANTE DEL PRÉSTAMO O CRÉDITO			
	LAS ACHIRAS	9 DE ENERO	LA ESPERANZA
Banco	30,80%	38,20%	46,90%

Prestamista	7,80%	14,50%	13,60%
Familiares y Amigos	45,60%	35,50%	24,20%
Cooperativa, mutual o sindicato	4,1	5,30%	1,50%
Estado en cualquier jurisdicción	0	0,00%	4,50%
ONGs	0	3,90%	4,50%
Otros	11,8	2,60%	0,00%
Ns/Nc	0	0,00%	4,50%
Total	100%	100%	100%
Total en absolutos	57	76	66

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011.

Como podemos observar en este cuadro, es relativamente baja la proporción de hogares de cada uno de los 3 barrios que accedió a un préstamo o crédito para la compra del terreno y/o la vivienda o la construcción de la vivienda. Dentro de aquellos que sí lo hicieron, si observamos las fuentes de financiamiento, podemos señalar que el banco (público y privado) y los familiares y amigos son los principales otorgadores de financiamiento. Le siguen en tercer lugar los prestamistas privados, y finalmente, la categoría "otros", que al ser desglosada muestra que los patrones o el lugar de trabajo, y las tarjetas de crédito también son fuentes de financiamiento, aunque mucho más residuales que las anteriores.

Cabe mencionar que en relación al financiamiento bancario no es posible determinar si se realizó mediante créditos hipotecarios o vía otras líneas crediticias. Dadas las condiciones de informalidad laboral y de situación dominial mencionadas en el apartado anterior, es probable que se haya tratado de créditos personales y no de créditos hipotecarios. Los créditos personales suelen tener tasas y condiciones mucho más onerosas para los beneficiarios que los créditos hipotecarios.

Cuadro 12: Hogares según razones por las que realizaron arreglos en las viviendas en los últimos 5 años (múltiple)

	LAS ACHIRAS	9 DE ENERO	LA ESPERANZA
Ampliación	**47,2%**	**68,1%**	**49,7%**
Reparación/ Refacción	**37,3%**	**25,2%**	**34,3%**
Para ponerla más linda	13,3%	3,8%	11,6%
Otros	2,2%	2,4%	3,2%
Ns/nc	0%	0,6%	1,2%
Total	100	100	100
Absolutos	298	295	500

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011

Dentro de los principales motivos mencionados que impulsaron arreglos o intervenciones en las viviendas, encontramos en primer lugar la necesidad de generar ampliaciones, y en segundo lugar, reparaciones o refacciones (que incluyen arreglos de pisos, techos y paredes, revoque de paredes, colocación de cerámicas, colocación de cañerías, instalaciones eléctricas y sanitarias, etc.) Vale decir -como expresamos en un apartado anterior- que un alto porcentaje de viviendas de los 3 barrios responde a la categoría "B", es decir, son recuperables y muy probablemente la calidad de los materiales con los que trabajan los hogares de cuenta de la necesidad de mejoras reiteradas y provisorias.

Finalmente, en tercer lugar, se hallan los motivos estéticos que justifican el arreglo de las viviendas. En este último caso el móvil de las acciones está ligado al proceso de embellecimiento

del hábitat. No lo desarrollaremos aquí pero este dato resulta interesante y sugerente para una conceptualización y reflexión sobre el concepto de "derecho a la belleza"[13].

Cuadro 13: Hogares según el modo en que llevaron adelante los arreglos en las viviendas

	LAS ACHIRAS	9 DE ENERO	LA ESPERANZA
Los hicieron los integrantes del hogar sin ayuda	**61,6**	**73,4**	**73,9**
Recibieron ayuda de vecinos/ amigos	**4,5**	**11,5**	**9**
Contrataron a alguien	**31,6**	**11,6**	**15**
Otros	1,5	2	1
Ns/ Nc	0,8	1,5	1,2
Total	100	100	100
Absolutos	298	295	500

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada entre mayo y junio de 2011.

Por otro lado, nos resultó relevante indagar dentro de los hogares estudiados y más específicamente, dentro del subuniverso que realizó refacciones o arreglos en sus viviendas en los últimos 5 años previos al relevamiento, el modo en que los habían llevado acabo, considerando que el "financiamiento del hábitat popular" también incluye el tipo de trabajo y las dinámicas concretas -no exclusivamente monetarias- involucradas para su realización.

En ese sentido, observamos que entre seis y siete de cada diez de los hogares estudiados llevaron adelante las modificaciones y acondicionamiento de sus viviendas por sí mismos, sin ayuda externa al hogar. El resto de las respuestas más concurridas indican la presencia de redes territoriales de vecinos y amigos que son parte del proceso de autoproducción del hábitat, junto al preponderante trabajo doméstico de producción de un valor de uso como la vivienda.

[13] La expresión "derecho a la belleza" fue acuñada por primera vez por el arquitecto francés Roland Castro, quien la utilizó en el primer número de una revista francesa dedicada a temas urbanos, en donde publicó un editorial titulado "Du droit à la ville au droit à la beauté". La revista nació en torno a un proyecto gubernamental conocido como "Lumières de la Ville".

Finalmente, en el barrio Las Achiras también pudo observarse la modalidad de contratación a terceros para la puesta en marcha de las refacciones. En los otros dos barrios también se relevó esta alternativa, aunque con porcentajes bastante menores (31,6%, 11,6% y 15%, respectivamente).

Otras estrategias de financiamiento en la pos convertibilidad

Asimismo, a partir de este trabajo de campo tanto desde el abordaje cuantitativo como a partir de las entrevistas a vecinos, fue posible identificar otras estrategias para la financiación del hábitat popular y las presentamos a continuación. Dice María Claudia Cabrera:

> Durante la década de 1990 se implementaron las primeras políticas de transferencias monetarias. Hornes (2013) señala que fueron impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, y significaron un cambio de paradigma, ya que la clásica mediación de provisión de bienes y servicios se transformó en entrega directa de dinero en efectivo a condición del cumplimiento de una serie de requisitos preestablecidos por cada una de estas políticas (referidas a salud, escolarización, y nutrición. Y en muchos casos una contraprestación laboral, lo que coloca a estas políticas en una zona hibrida entre la política social y la política laboral) (Cabrera y Vio, 2014).

A modo ilustrativo de estas políticas sociales de transferencias monetarias, enumeramos sucintamente: Plan Trabajar (1996), Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), Plan Familias, Manos a la Obra, Plan de Seguros de Capacitación y Empleo Plan Barrios Bonaerenses, Programa de Emergencia Laboral, Plan de Empleo Comunitario, Plan Vida (todos ellos a partir de 2004); Asignación Universal por Hijo, Programa Argentina Trabaja y la moratoria previsional (2009).

Todas estas políticas significaron, entre otros, la emergencia de una cierta afluencia de ingresos mensuales regulares para los hogares populares. La misma habilitó la posibilidad de cierto grado de previsión y proyección en la administración del dinero implicado en la reproducción de la vida, es decir, tuvo repercusiones en la configuración de la matriz de estrategias de reproducción de los hogares pobres e indigentes por ingresos. En otras palabras, el financiamiento para el acceso y mejoramiento del hábitat en la economía popular se entrama con la masificación de las políticas sociales de transferencia monetaria, dando lugar a un financiamiento estatal para la producción del hábitat que podríamos caracterizar como "indirecto" (ya que no fue originariamente concebido para dicho fin).

Vale decir que para hacer efectivo el acceso a estas políticas de transferencia de ingresos se requiere de la posesión de un cierto capital social que actúa como articulador entre el Estado y los potenciales beneficiarios.[14]

Algunos fragmentos de entrevistas, ilustrativos de este tipo de financiamiento:

> "Cuando a mí me ayudaron que quedé yo sola, sí, **se me había caído la pared de aquel lado y me ayudaron con materiales.**
>
> Entrevistadora (E): ¿Quién ayudó? ¿Los vecinos?
>
> Stella Maris (SM): ¿Cómo es que se llama...?
>
> E.: ¿La Municipalidad?
>
> S.M.: Sí, los de ahí, bah, creo que se cruzaron. ¿Viste donde está la Escuela 137? No sé cómo es que se llama. La Municipalidad creo que es.
>
> E.: ¿Pero con materiales o con plata?
>
> S.M.: Primero con materiales, después me ayudaron con mercaderías. **Después vino un bonito, yo tengo a todo eso metido por ahí... unos bonitos que te daban para que te compres lo que vos quieras, eso.**
>
> Entrevistada de Las Achiras
>
> Yenny: "Uno que tenía cáncer el marido le dieron **un subsidio** de $2500, vino una asistente social y le dio, la mamá tiene como tres chicas, bueno, **se compró para hacer materiales** (…)"
>
> Entrevistada de 9 de enero
>
> Entrevistadora: Y más o menos, ¿cuánto ingresa en total a la casa por mes? Más o menos, entre lo de tu marido, tus ventas.
>
> Doris: **Y mi marido si trabaja todo el mes, digamos, si no se le corta el trabajo, si tiene corrido**, digamos, que **mete como $3000 más con la Asignación** es bueno, **por eso fue que levantamos la casa así".**
>
> Entrevistada de 9 de Enero

[14] Ver Cabrera y Vio "La trama social de la economía popular", Espacio Editorial, 2014, Cap. III.

Gabriela: **“yo me hice la pensión de la municipalidad por siete hijos ya hace un año y pico y no me salió”. (…) y me dieron un papel y** todo y me dijeron que pase dentro de tres meses. Ahora **voy a tener que ir el lunes, voy a ir a buscar, ojalá que me salga**-yo ya le dije a él- ojalá que me salga, que Dios me ayude y **así me voy a hacer mi casa**. Si me tengo que hacer la casa de madera no me importa, pero ya no quiero vivir más así por qué un viento más y me la va a tirar”

Entrevistada de La Esperanza

A su vez otra fuente de financiamiento “tradicional” que se combina con la anterior y se encontró en las entrevistas descansa en los ingresos provenientes del trabajo mercantil -que, aunque resultan muy bajos- parte de ellos se destina a la construcción o mejoramiento de la vivienda:

Entrevistadora: **¿Y la gente recibió ayuda para construir la casa?**

Darío: **No, no, no recibió ningún tipo de ayuda.** La mayoría que lo hicieron lo hicieron todo a pulmón. **En el trabajo conseguían dinero y lo hacían ellos.** La mayoría acá son paraguayos, bolivianos, peruanos, chaqueños, hay muchos chaqueños que conocen la construcción y lo hacen, ¿me entendés?

Entrevistado de 9 de enero

Por otro lado, en las entrevistas mantenidas en 9 de enero y La Esperanza relevamos la existencia de ayuda municipal específicamente orientada al hábitat pero que podemos caracterizar como “coyuntural”, consistente en materiales para las viviendas (chapas, tirantes y material) en el contexto de situaciones puntuales como períodos pos inundación, temporales o tornados, principalmente; o asimismo, como producto de una ayuda basada en criterios discrecionales:

Entrevistadora: ¿Y por parte de la Municipalidad con el tema de la **inundación**?

Carmen: No, la verdad que sí, **ha venido Defensa Civil y nos ha ayudado** muchísimo, en ese sentido. Sí, se ha preocupado. A veces tardan, pero sí venían”.

Entrevistada de 9 de enero

Muchas veces pasó que se ha inundado que se les moja colchones, todo, **una vez pasó, cayó unas piedras** así, pero así, sabes los techos cómo rompía techos, chapas (…) (…) pero la

bronca de ella que **venía Municipalidad trayendo chapas, ¿sabes cuántas chapas le daban? Diez por persona**, eran más o menos de 1x0.90, si llegaba a noventa, le daba 10 chapitas, y encima veía que le daban al que tenía losa. ¿Viste?...

Entrevistada de La Esperanza

"yo tengo una amiga que tiene un re casa gracias a la municipalidad del 40 y a esa le hizo una re casa la municipalidad, encima le dieron chapas de zinc, ladrillo y hasta membrana, cantidad de membranas, con eso se hizo la casa **y yo las veces que fui, nunca me dieron nada y me tienen como bola de un tirante"**

Entrevistada de La Esperanza

Finalmente, otro aspecto secundario pero muy destacado por los vecinos en las entrevistas tiene que ver con las promesas preelectorales incumplidas pos elecciones, relacionadas al mejoramiento del hábitat (materiales para el mejoramiento de las viviendas, trazado de calles, asfaltado, provisión de energía eléctrica en condiciones seguras, extensión de veredas, etc.). "Cuando hay elecciones te prometen todo"; (…) "y después que pasan las votaciones chau gente".

Algunas reflexiones finales

Procurando esbozar ciertas ideas que sinteticen lo presentado hasta aquí, podemos decir que a la luz de la información recogida en los barrios Las Achiras, 9 de enero y La Esperanza, son muy pocos los hogares propietarios de la vivienda y/o el terreno que han accedido al financiamiento formal para la compra del terreno y/o la vivienda o construcción de la vivienda. En el universo de hogares estudiados se evidencia la informalidad en el empleo y/o la informalidad en el acceso a la tierra y la vivienda. Como hemos explicitado en apartados anteriores, los porcentajes de informalidad laboral en los tres barrios son muy elevados, así como la carencia de títulos de propiedad o escritura de la tierra y la vivienda. Ambas dimensiones (informalidad en el trabajo e informalidad en el hábitat) características de los hogares de la economía popular, confluyen e inciden en el despliegue de determinadas estrategias de reproducción y repertorios de acción por parte de los hogares y unidades domésticas. Éstos las desarrollan a los fines de garantizarse el acceso a bienes de uso, ingresos y financiamiento, así

como el acopio y actualización de un capital social que resulta funcional a la obtención de lo anteriormente enumerado (fondo de reproducción)[15]. En el despliegue de las estrategias de reproducción por parte de los hogares, las mismas orientan intercambios tanto al interior del propio hogar, como con otros hogares, con el mercado, con el Estado y con otras instituciones de la sociedad civil.

En este trabajo nos hemos aproximado a las estrategias de financiamiento de la economía popular para la autoproducción del hábitat (esta última una estrategia en sí misma), más específicamente, a los modos de financiamiento para el acceso y mejoramiento de la vivienda. Sin embargo, cabe mencionar, que a partir del análisis de los datos se evidencia que los hogares de estos barrios con mucho esfuerzo también auto producen su hábitat, en un sentido que trasciende a la vivienda. A modo ilustrativo: a través del tendido de cables, reparación de sistemas cloacales, mantenimiento del espacio común, construcción de veredas, entre otros, etc.)[16].

Ahora bien, retomando el eje central, fue posible identificar las siguientes estrategias de financiamiento para autoproducción de la vivienda y el hábitat:

1) La obtención de créditos a través de entidades bancarias (si bien no se trata de créditos hipotecarios) y la obtención de préstamos vía prestamistas privados que recogen intereses considerables, aún más onerosos que los bancarios.

2) La existencia de redes territoriales conformadas por familiares, amigos, vecinos y patrones del trabajo, que aportan financiamiento económico y trabajo humano orientado a la producción de la vivienda y el hábitat. Estas redes son jerárquicas y solidarias (en el sentido durkheimiano del término y no en tanto relaciones desinteresadas y/o afectuosas u horizontales)

3) Las políticas sociales de transferencias monetarias: se trata de modos de financiamiento estatal que, entre otros, representan montos significativos de dinero para hogares

[15] Concepto de elaboración propia del equipo que integro. Ver capítulo VII de La Trama Social de la Economía Popular (Cabrera y Vio, 2014).
[16] Norma: "Son pasillos, pero hace un tiempo que están, que entran unos camiones truchos, unos camiones mezcladores que le paga la gente, se juntan grupos, le pagan, y ellos le dejan mezcla, le han hecho todo al costado, vos vas por acá y hay como una curva, bueno, para adentro han hecho toda una calle, han ido acomodando".
Entrevistadora: ¿pero eso por obra de los vecinos?
Norma: "De los vecinos. Sí, no, acá la Municipalidad no, nada, nada que ver… Lo mismo que la luz, acá la luz no viene Edenor" (Entrevista de Las Achiras).

mayoritariamente pobres e indigentes por ingresos. Si bien no se trata de una política estatal de específico financiamiento del hábitat, su regularidad y significatividad en términos de ingreso en el universo de hogares estudiados, habilita a beneficiarios y a analistas a resignificar sus fines.

Cabe mencionar que los ingresos provenientes de estas políticas se destinan fundamentalmente: por un lado, a la compra de materiales mes a mes, y por el otro, al pago mensual por cuotas y por adelantado de materiales cuyo precio permanece fijo a lo largo de la financiación. Los mismos se retiran al finalizar el pago acordado.

Para el acceso a estas políticas sociales resultan fundamentales las figuras de los referentes político-territoriales que articulan el nivel estatal con la población de un determinado territorio y de algún modo son investidos como los mediadores de estas políticas. De este modo, consideramos que se refuerza la dependencia de los hogares respecto de las matrices político-territoriales en las que están inscriptos.

4) Ingresos provenientes del trabajo mercantil que –como dijimos- se da predominantemente en condiciones de informalidad.

5) La muchas veces anhelada y esporádica interacción impulsada por los miembros de los hogares con funcionarios de los municipios locales, a los fines de obtener materiales para construir o refaccionar sus viviendas. En la mayoría de los relatos, esta estrategia ha resultado infructuosa y las respuestas de los municipios, discrecionales.

De todas las mencionadas, consideramos que la tercera es la estrategia menos tradicional. Caracterizamos a esta última como propia de las reconfiguraciones sociales perfiladas en la pos convertibilidad, a partir de la masificación de las políticas sociales de transferencias monetarias y el incremento del peso de las mismas en los ingresos de los hogares.

Finalmente, y lejos de pretender cerrar las cuestiones relativas a nuestra indagación, observamos que debido a la escasez de financiamiento y sus limitaciones, las modalidades de autoproducción del hábitat descansan en procesos tardíos de inversión y son el resultado progresivo de un proceso. La culminación de la vivienda es para estos hogares una cuestión prioritaria y destinataria de grandes y sostenidos esfuerzos, los cuales atraviesan años enteros de las vidas familiares e individuales de sus respectivas generaciones. Es por ello que la dinámica de la autoproducción del hábitat merece nuestra observación, indagación, estudio y reflexión

creciente, modo tal de poder generar aportes al tan privilegiado y complejo campo de las políticas públicas.

> Mirá, acá hay gente humilde, hay gente humilde que tienen casillas que son de maderas que compran en la Mercedes-Benz ¿viste? y hay mucha gente extranjera que son paraguayos. Bueno, esa gente no sé cómo hace, pero vienen y hacen de material, techo de chapa, losa, lo que fuere. Pero eso es rotativo, la gente acá es humilde, todos son humildes, nada más que algunos tienen su casita en mejores condiciones, la hacen de material y no terminan de revocar porque a veces no les da el presupuesto, y así… (Entrevistado de La Esperanza).

Bibliografía

Adamovsky, E. (2012). *Historia de las clases populares en la Argentina* (2ª reedición). Buenos Aires: Sudamericana.

Cabrera, M.C & Vio, M. (2014) *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Coraggio, J.L (2004) “Economía del trabajo”. En D. Cattani, La otra economía. Buenos Aires: Altamira.

Gutiérrez, A. (2003). “La construcción Social de la Pobreza. Un análisis desde las categorías de Pierre Bourdieu”. Revista Andaluza de Ciencias Sociales, Anduli (29-44).

Icaza, A.M & Tiriba, L. (2004). “Economía Popular”. En A.D Cattani, La otra economía. Buenos Aires: Altamira.

Rodríguez, M.C, Di Virgilio M.M, Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M., Morlaes, B. (2007). “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. Documento de Trabajo n° 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Fac. de Cs.Soc. de la UBA, Febrero de 2007.

NUEVAS INTERPRETACIONES DEL DERECHO AL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA EN ARGENTINA: DEBATES TRAS LA TOMA DEL INDOAMERICANO

Ángel Nicolás Juárez[1]

Resumen

El siguiente trabajo se propone analizar el acceso a la vivienda digna en Argentina, sobre todo tras la toma del parque Indomericano en diciembre de 2010. Asimismo, este trabajo pretende demostrar que los planteos que postulan que existe un conflicto de derechos entre el acceso a la vivienda y el derecho a la propiedad se basan en visiones de los derechos básicos que han sufrido modificaciones en el último siglo. Para desarrollar este trabajo nos basáremos en los trabajos de autores como Horacio Etchichury, V. Abramovich y C. Courtis.

Introducción

Desde 1994 la Constitución de la Nación argentina incorpora con carácter constitucional los tratados de Derechos Humanos, entre ellos se incluye el pacto de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Este conjunto de derechos resulta crucial en el contexto en el que se encuentran numerosos países de América Latina, región donde a lo largo de la historia se han planteado diversas vulneraciones a estos derechos y donde la implementación de política pública en torno a estas temáticas ha encontrado distintos niveles de dificultad en su implementación. En este trabajo nos enfocaremos en analizar el problema del acceso a la vivienda digna en Argentina, particularmente en torno a la ocupación del parque Indoamericano. El 3 de diciembre de 2010 centenares de familias ocuparon pacíficamente varias hectáreas del Parque Indoamericano, en el barrio porteño de Villa Soldati, en reclamo de viviendas.

Para llevar adelante este trabajo en un primer apartado hablaremos sobre el carácter constitucional en Argentina de los Tratados de Derechos Humanos, haciendo un recorrido sobre algunos puntos históricos que consideramos importantes. En segundo lugar, argumentaremos a favor la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) en general y posteriormente en relación con el derecho al acceso a una vivienda digna en

[1] Universidad Nacional de General Sarmiento. Mail: juarezangelnicolas@hotmail.com

Argentina. En tercer lugar, nombraremos uno de los casos más importantes en Argentina debido a la relevancia que este cobro en la agenda pública. Por último, antes de arribar a las conclusiones del trabajo realizaremos un recorrido por las diversas políticas del Estado en relación con la vivienda con el fin de encontrar posibles análisis sobre su capacidad de inferir en el cumplimiento de este derecho.

I. Incorporación de los DESCA en el orden constitucional argentino

El derecho al acceso a una vivienda digna en Argentina cobra relevancia tras la incorporación del pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución nacional. Este proceso se da luego de la reforma constitucional de 1994, lo que abre a una posibilidad de que estos derechos tengan jerarquía constitucional lo que cambia la lógica en la que estos derechos pueden ser exigidos. En el siguiente apartado realizaremos un breve repaso histórico del desarrollo de los DESCA desde la sanción de la constitución en 1853, hasta la incorporación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en 1994.

La Constitución Nacional de Argentina sancionada en 1853, muestra la conclusión de una serie de luchas por un modelo de país que culminaron en una República Federal. Alberdi fue uno de los grandes pensadores de esta constitución inspirándose en el ejemplo de la constitución de los Estados Unidos. Como afirman los autores Abramovich y Courtis, asume el modeloliberalismo clásicocaracterizado por postular una forma de análisis de la acción humana individual, reconociendo la racionalidad de los sujetos, al mercado como la mejor forma de distribución de los factores económicos y de creación de riqueza, basándose en la idea de que la sociedad tiende a un equilibrio natural. El rol que cumple el Estadoes el de un mecanismo neutral que agrega e integra las preferencias de individuos y grupos de interés, y de proveer los bienes públicos y colectivos mínimos para el desarrollo de la sociedad. Esta visión procura la garantía del conjunto de derechos conocidos como los Derechos civiles y políticos. Su enfoque se centra en las libertades individuales, por lo que esta visión suscribe a un concepto de Estado mínimo (V. Abramovich y C. Courtis, 2002).

Durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón se lleva adelante la reforma constitucional de 1949 la cual incorpora en sus artículos referencias a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Como comentan diversos autores en un fuerte clima de época, se

llevaron a cabo reformas constitucionales basadas en la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución de la República de Weimar de 1919.Este movimiento es conocido como Constitucionalismo Social, que surge en el auge de los movimientos sindicales y la instauración de los Estados de Bienestar. El Doctor Eugenio Zaffaroni, realiza un estudio preliminar sobre esta reforma constitucional el cual remarca la incorporación de nuevas demandas de la sociedad de masas en los ejes económicos, sociales, culturales y en el plano institucional. Uno de los artículos más destacados por el autor es el artículo 37 consignado en la constitución como "Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura". Este artículo es considerado como innovador para Zaffaroni, ya que incorpora al corpus de la constitución los DESC. En cuanto a la vivienda el articulo reconoce como derecho el acceso "a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas" (E. Zaffaroni, 2000: 32) como inherente a la condición humana. Sin embargo, la fuerte conflictividad social llevará al golpe militar en 1955, también conocido como "Revolución Libertadora" que terminará derogando la reforma constitucional de 1949, reestableciendo la constitución de 1853 y algunas de sus reformas (E. Zaffaroni, 2000).

Un último momento histórico que destacaremos es la reforma constitucional de 1994. Años anteriores, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, se comenzaron a gestar movimientos que apoyaban la idea de una reforma constitucional. El entonces presidente, Carlos Menem, mostraba su apoyo en llevar adelante incluso antes de su asunción como presidente en 1989. Pese a esto, el partido oficialista no tenía mayoría en el parlamento, lo que termino siendo resuelto tras la reunión de los líderes de los partidos políticos más importantes de la época, por un lado, el presidente Carlos Menem por el Partido Justicialista y el ex presidente Raúl Alfonsín, por la Unión Cívica Radical. Esta reunión es conocido como el Pacto de Olivos y sentó el acuerdo para llevar adelante la reforma constitucional de 1994 (A. Natale, 2000). Un punto crucial para entender la importancia de esta reforma es la incorporación del artículo 75, inciso 22, el cual incorpora a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. En el corpus de la constitución consagra que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes, los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos enumerados tienen jerarquía constitucional. Este articulo también añade una previsión sobre cómo deben sancionarse los nuevos tratados de derechos humanos con el fin de que tengan jerarquía constitucional (H. Hendersen, 2004). La incorporación de estos derechos, así como su jerarquía constitucional ha permitido numerosos

fallos que han cambiado la lógica en la que son considerados los derechos humanos en Argentina.

II. Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Pese a que actualmente nuestra constitución incorpora a los DESCA con jerarquía constitucional, existen numerosos argumentos que hablan de la imposibilidad de hacer exigibles este tipo de derechos. Por esta razón en este apartado nos centraremos en refutar alguno de los argumentos más habituales a la hora de poner en duda aplicación de los DESCA. Para esto tomaremos los trabajos llevados adelantes por los autores Víctor Abramovich y Christian Courtis. Uno de los principales argumentos en contra de los DESCA está basada en la idea de que este conjunto de derechos genera obligaciones positivas para el Estado, contrario a los Derechos Civiles y Políticos (DCP) que generan obligaciones negativas frente al Estado.Las responsabilidades negativas estarían vinculadas a los DCP, presuponen un "no hacer" por parte del Estado, es decir que suponen la creación de los medios institucionales para el cumplimiento de la libertad individual. Por el contrario, las obligaciones positivas requieren de recursos que salen del gasto público estatal. Esta distinción sin embargo no es cierta debido a que ambos tipos de derechos incurren a obligaciones de ambos tipos, positivas y negativas, para su cumplimiento. Incluso la actividad de "no hacer" o de no intervenir para el Estado incurre eventualmente cumplimientos positivos del Estado. Supongamos que la libertad de un individuo ha sido privada de forma arbitraria, en este caso el restablecimiento de los DCP le cobraría al Estado gastos públicos para que el individuo recuperé su libertad. Otro ejemplo útil, es el del mantenimiento de la propiedad privada, que a diferencia de lo que se plantea muchas veces requiere de enorme participación del Estado en su implementación. Por ejemplo: los registros de propiedad, la actividad policial y penal, entre otros. Según los autores, la coincidencia entre el surgimiento del Estado moderno y el avance de los DCP presta a la confusión de suponer que esta carga positiva de estos derechos sea naturalizada (V. Abramovich y C. Courtis, 2002).

Por su parte los DESCA también generan obligaciones negativas hacia el Estado, en este sentido supongamos por ejemplo el derecho al acceso a una vivienda digna supone políticas públicas en torno a la vivienda, obligación positiva, como la obligación de no privar a un individuo del acceso a un hogar en determinadas condiciones. En este sentido, los autores argumentan que la distinción entre obligaciones negativas y positivas no tiene utilidad a la hora

de distinguir entre DCP y DESCA. En lugar esta distinción, proponen tres niveles de obligaciones para el Estado: Respetar, Proteger y Garantizar. En el primer nivel estarían incluidos aquellos derechos en los cuales el Estado no debe inferir para que el goce de los bienes que constituyen el derecho sea garantizado. En el segundo nivel se debe garantizar que terceros no infieran en el goce de un derecho. El último asegura que el Estado debe asegurar y desarrollar las condiciones que hagan posible el acceso de un titular de derecho ante un bien (V. Abramovich y C. Courtis, 2002). Para esta visión, ambos derechos forman parte de las obligaciones del Estado que quedan resumidas en estos tres niveles. Esto se debe a que el Estado no se encuentra en mayores posibilidades de cumplir con obligaciones hacia uno u otro conjunto de derechos, por lo que ambos derechos se encuentran en igualdad de condiciones y por lo tanto igualmente exigibles.

Pese a que la distinción entre derechos con obligaciones positivas en un extremo, y obligaciones negativas en el otro, debe ser descartada para esta propuesta, esto no implica que se elimine la distinción entre este grupo de derechos. La distinción entre estos derechos implica la existencia de paradigmas jurídicos distintos. Esto quiere decir que el marco ideológico, histórico, filosófico y político que sustenta a cada uno de estos grupos de derechos responde a características distintas. Reducir esa distinción a la variable en relación con las obligaciones que conlleva al Estado sería ignorar la existencia de estos paradigmas que nos permiten la interpretación de estos derechos. La presentación de este trabajo, al igual que la de los autores citados, busca demostrar que la exigibilidad tanto de un conjunto de derechos como de otro.

III. Derecho al acceso a una vivienda digna

Como parte de los DESCA, nos centraremos en el derecho al acceso a una vivienda digna. Este derecho es reconocido por algunos como uno de las principales deudas de la democracia en América Latina. Los procesos de urbanización en el conjunto de países que comprenden la región han sido en muchos casos de manera acelerada creando grandes aglomerados urbanos como es el caso de Buenos Aires. Tras la firma de los tratados, los Estados se han obligado a promover el acceso a una vivienda digna y adecuada. Para el desarrollo individual de cualquier persona el acceso a una vivienda se constituye como uno de los elementos esenciales para la reproducción de su vida. En el siguiente apartado desarrollaremos el caso argentino en torno a este derecho.

III. 1 Acceso a la vivienda en Argentina.

Datos relevados entre los censos de 2001 y 2010, han demostrado que la población creció alrededor de un 10, 16%, a su vez que el número de los hogares lo ha hecho en una proporción del 20, 8%. Estos números no coinciden con el nivel de crecimiento de viviendas por año que representa un total aproximado de 178316 (el número de hogares por años asciende a 233000 anuales). En este sentido, el número de agrupamientos precarios en Argentina ha ido en aumento entre el periodo marcan ambos censos. Según los mismos datos aproximadamente el 17% de la población vive en viviendas no aptas. Estos números dan son reflejo de una de las características de la época en torno al acceso a las viviendas. Según el CELS la década se caracteriza por la existencia de mayor crecimiento de hogares (núcleos familiares) que de viviendas. Esto repercute en viviendas cada vez más chicas, pero también en viviendas cada vez más hacinadas. Una de las políticas que es reflejo de esto es la fuerte expansión del mercado inmobiliario sobre todo desde los sectores medios que ha incrementado el valor de las viviendas. Como consecuencia de esto ha aumentado el precio de las viviendas, el suelo y los alquileres que se suman a la incapacidad de muchos sectores de poder acceder al crédito. Por otra parte, el mercado formal de viviendas tiene un nivel de requerimientos muchas veces difíciles de alcanzar por muchos sectores de la población (CELS, 2013).

Sin embargo, el aumento de la inversión estatal ha dado en un resultado del aumento en el acceso a las viviendas por una parte de la población. También es importante recordar el conjunto de planes que se vienen sosteniendo en relación con este tipo de políticas. Pese a esto, los censos demuestran que el crecimiento de del salario en los últimos años no fue el suficiente como para que las familias trabajadoras pudiesen acceder en muchos casos a una vivienda y a su vez esto ha impactado en los niveles de calidad habitacional en Argentina (CELS, 2013).

VI. Caso Indoamericano.

El 3 de diciembre de 2010 centenares de familias ocuparon los predios del parque Indoamericano, ubicado en el barrio porteño Villa Soldati. El 7 de diciembre la jueza de la ciudad Cristina Nazar ordena un desalojo que termina con la muerte de dos personas, una de nacionalidad boliviana y otra paraguaya. La ocupación se sostuvo por varios días hasta que el 9 de diciembre ocurrieron incidentes que terminaron con la muerte de 3 personas. Según los

informes realizados por el Centro de Estudios Legales y Sociales, en este incidente participaron barrabravas de distintos clubes y las autoridades no se hicieron presentes en ese día (CELS, 2011). Este hecho resulta de vital importancia ya que el problema de déficit habitacional toma un fuerte protagonismo en la agenda pública gracias a los medios de comunicación. Vommaro en uno de sus libros comenta en relación a un caso similar que ocurría en simultáneo al caso del Indoamericano: "en el barrio Los Piletones y a cargo de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, un grupo de personas atacó a la infantería de la Policía Federal, que había participado del desalojo pactado del predio. No quedó claro si la ocupación del Parque Indoamericano en el barrio de Villa Soldati, se produjo antes o después de ese hecho, pero lo cierto es que luego de la represión policial, que tuvo como resultado dos muertos entre los participantes, unas 200 familias se instalaron en ese parque. Entretanto los medios de comunicación, en especial los diarios y las radios (…) se convirtieron (…) en los relatores privilegiados de lo que sucedía en el parque y por lo tanto en los actores dominantes de la construcción del significado del acontecimiento (Vommaro & Cremonte, 2012).

El tema se instaló en base a ciertos ejes, por un lado, la idea de un Estado Nacional ausente, al cual se dirigía la demanda de vivienda y seguridad, esto en el contexto en que se hace creciente la idea de déficit habitacional. En los medios este conflicto se construyó en torno a un discurso dicotómico entre el "vecino indignado" por un lado y "okupa de terrenos" por otro. De esta manera, se trataba de pobres que se enfrentan con pobres, "vecinos" quienes contando con los medios para pagar una vivienda no encontraban medios para acceder a ella y "okupas" acusados por los primeros de pretender que les "regalen" una casa sin esforzarse por ella.

El caso del Indoamericano conjuga la combinación de procesos sociales y urbanos que tienen data en la Ciudad de Buenos Aires. La década de crecimiento económico que mostro crecimiento en muchas áreas del país, mostro sus limitaciones en torno a la urbanización, este hecho sobre todo en el área metropolitana. El crecimiento industrial acompañado de mayor empleo y aumento de salarios contrasta con el aumento de los precios en el mercado inmobiliario. En el caso del parque indoamericano, estas características se cruzaron con que el uso del indoamericano se había transformado en un espacio de recreación de las comunidades bolivianas y paraguayas. Lo que termino por definir al parque Indoamericano como lugar de manifestación de la protesta (CELS, 2011).

Otro de los ejes que se hacen presentes es el del desalojo forzado, definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y la ONU como "el hecho de hacer

salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos" (CDESC, 1997: PARR 4). Según esta concepción que como asegura el CDESC ha sido ratificada en numerosos casos por el derecho internacional, el desalojo es pensado siempre como una instancia que viola el derecho al acceso a una vivienda digna y por lo tanto una instancia que viola los pactos internacionales de derechos humanos.

V. Análisis de políticas Públicas

A la hora de analizar la problemática, creemos que es necesario rastrear las distintas políticas publicas llevadas adelante por el Estado, de esta manera poder analizar su lugar en torno a esta problemática creciente en argentina.

Entre los antecedentes de la política habitacional en nuestro país se pueden rastrear diferentes etapas. Las primeras soluciones habitacionales a cargo del Estado tuvieron lugar a fines de la década de 1920 pero fue a partir de 1947 que se comenzó a abordar la problemática de forma integral. Fue entonces que el Estado empezó a regular los mercados de la tierra, la propiedad, los alquileres y la rama del sector financiero relacionada con la vivienda. En este marco, la política de construcción masiva de viviendas, asociada a los principios de la justicia social, tuvo un rol de inclusión social y de redistribución económica, además de hacer su aporte a la dinamización de la economía (Varela & Fernández Wagner, 2012). Luego, el golpe de estado de 1955, instauraría una política de financiamiento de la vivienda por el estado en acuerdo con los sectores de la construcción que luego se profundizaría y agravaría hacia 1976, cuando se desregularon los mercados donde se había impuesto la presencia estatal desde 1947. De esta manera, con el suelo, los alquileres y el financiamiento en manos del mercado, el acceso a la vivienda se tornó crítico para los sectores populares. Previamente, con la influencia de los sectores empresarios de la construcción, en 1972 se había puesto en funcionamiento el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que sería, en adelante, el principal dinamizador de las políticas habitacionales nacionales.

Más tarde, hacia 1995, se creó el Sistema Federal de la Vivienda, que organizaba a los institutos provinciales de vivienda (IPV) y descentralizaba la ejecución de los planes. Por otra parte, el financiamiento a través del Banco Hipotecario, que había sido el que financió el plan de

vivienda Evita, fue finalmente colonizado por el capital privado y alejó aún más la posibilidad del acceso al financiamiento de la vivienda para los sectores populares.

La nueva política habitacional estructurada en torno a los Programas Federales a partir de 2004, marcó un quiebre con la lógica de acciones públicas en hábitat y vivienda de los últimos 30 años, tanto por la inversión total como por la cantidad de soluciones habitacionales producidas (Varela & Fernández Wagner, 2012).

Comienzan a desarrollarse los Programas Federales que quedan bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Estos planes, de gran variedad por su alcance, financiamiento, focalización y ejecución son la respuesta del Estado Nacional que comienza nuevamente a tener una política de fuerte inversión en vivienda, tanto por el problema social que significa, así como por el rol dinamizador del empleo y la economía que tiene el sector de la construcción. Así se crearon planes de vivienda llevados a cabo por cooperativas en el ámbito barrial, la urbanización de asentamientos precarios, el PROMEBA, financiado por el BID, programas de mejoramiento de vivienda, programas de recuperación de cuotas y finalización de antiguos planes del FONAVI y, fuera de los Planes Federales, también se dinamizó la construcción de vivienda a través de CÁRITAS o desde el Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con la Asociación Madres de Plaza de Mayo y la organización Tupac Amaru. De esta manera, se contabilizan más de 15 planes activos para soluciones habitacionales, financiados desde el Estado Nacional, sin tener en cuenta los de iniciativa provincial.

Es de destacar la complejización de los planes mediante la incorporación de nuevos actores como cooperativas y organizaciones barriales y territoriales, que si bien no participan generalmente de la planificación, sí están incluidos en la ejecución de algunos de los programas desarrollados.Es en este marco en el que surge en 2012 el PROCREAR, posterior a lo sucedido en el Parque Indoamericano y con la característica de tener como destinatario a grupos de ingresos medios, grupos que no habían participado de estas políticas con anterioridad.

VI. Conclusiones generales

Una vez hecho este desarrollo esbozaremos algunas de las conclusiones a las que permite llegar este trabajo:

En primer lugar, tener en cuenta el derecho al acceso a la vivienda en Argentina. Esto se debe a que nuestro país incorpora a nuestra constitución los tratados internacionales de derechos humanos con carácter constitucional. Si bien este hecho no elimina el enorme nivel de desigualdades que existe en la sociedad, garantiza un conjunto de herramientas para poder garantizar el cumplimiento de estos derechos. De esta forma los organismos internacionales tienen carácter constitucional por lo que el Estado Argentino puede ser sometido a instancias internacionales para poder exigir el incumplimiento por acción u omisión de estos derechos.

En segundo lugar, como hemos demostrado con los autores Abramovich y Courtis, los DESCA son derechos exigibles, en tanto generan obligaciones positivas y negativas al Estado como lo hacen otros derechos. Las ideas que tienden a pensar estos derechos solo como cargas positivas para el Estado, ignoran por un lado que generan a su vez cargas negativas y por otro ignoran que otros derechos como los DCP también generan ambas obligaciones.

VI. 1 Conclusiones en torno al acceso a la vivienda digna y el caso del Indoamericano

El caso del Parque nacional Indoamericano, ocurrido el 3 de diciembre de 2010, es resultado de un crecimiento a nivel nacional encontró sus limitaciones en el cumplimiento de ciertos derechos en Argentina. El derecho del acceso a la vivienda digna, como hemos demostrado, es un derecho exigible, y tras la firma de los tratados internacionales nuestro país ha dado cuenta de ellos. Sim embargo, el proceso vivido en esta última década, ha mostrado ciertas limitaciones en relación al cumplimiento de esto derecho. Es de destacar que el Estado Argentino ha tenido antecedentes de diversas políticas públicas a lo largo de la historia en materia de vivienda, antes y después de los casos de tomas de tierra en los últimos años. El acceso a la vivienda se ha visto en aumento en estos últimos años de crecimiento económico. Sin embargo, numerosos problemas de este mismo desarrollo han puesto limitaciones a este proceso.

Por un lado, nombraremos los efectos de carácter económico que han afectado el acceso a la vivienda: En primer lugar, este factor de crecimiento ha hecho que se expanda el negocio inmobiliario sobre todo en los sectores medios y altos. Produciendo aumento en el precio de la tierra, de los alquileres y de las viviendas, lo que termina limitando el acceso a la vivienda de sectores bajos. En segundo lugar, el crecimiento de los salarios no fue el impulso suficiente para muchas familias trabajadoras puedan acceder a una vivienda. Esto repercutió en que cada vez más hogares comparten una misma vivienda y en que ha disminuido el número de propietarios

de vivienda. Este factor podría verse disminuido si la extensión de créditos permitiera a aquellos sectores sin los recursos suficientes acceder al capital necesario para adquirir una vivienda. En los últimos tiempos el acceso al crédito se ha visto en aumento, las políticas llevadas adelante a través del Banco Hipotecario son una muestra de esto. Otro tipo de políticas públicas vinculadas con la vivienda y el acceso al crédito son el plan PRO.CRE.AR que extiende el crédito para la obtención de una vivienda. Sin embargo, como comentan algunos organismos, el método de acceso al crédito ha mostrado ser desigual y ha limitado la capacidad de esta herramienta para extender este recurso (CELS, 2013).

El punto final con el que terminaremos este trabajo es en torno a la cuestión de los desalojos. En el caso que analizamos la jueza de la ciudad aprobó un desalojo el día 7 de diciembre, hecho que termino en represión y la muerte dos implicados. Posteriormente, según denuncian estos el CELS intentos de desalojos con grupos que no pertenecen al Estado. El desalojo forzado, es decir el desalojo sin la ofrecer algún medio alternativo de vivienda, son en sí mismos una violación al derecho a una vivienda digna. Agregado a esto, el desalojo es una reacción coercitiva por parte del Estado a su propia obligación de garantizar el acceso a una vivienda, en pocas palabras el Estado es culpable tanto de las condiciones que llevan a ese grupo de personas a ocupar estas tierras como de la represión posterior.

Los sectores que participaron de estos provenían de sectores bajos e inmigrantes, en su mayoría de las comunidades paraguayas y bolivianas, como informan el CELS y el Centro de Derecho a la Vivienda y Contra el Desalojo. En este sentido destacan ambos informes que los sectores victimas del desalojo han sido los sectores más postergados en estas últimas décadas. Esto es un punto vital para comprender las limitaciones de los programas de acceso a la vivienda en argentina. Como lo dicen los informes, la mayoría de la gente que se manifestaba en el hecho provenía de sectores bajo, que están fuera de los ámbitos formales de trabajo. Esto representa una imposibilidad de acceder a varios de los recursos con los cuales sectores que carecen de los ingresos necesarios se hacen para poder acceder una vivienda. Tal es el caso del programa PRO.CRE.AR que según la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) solo está habilitado para trabajadores en relación de dependencia o independientes que hayan registrado su último pago en el Monotributo. De esta forma, el caso en el parque Indoamericano, no es muestra de la ausencia total del Estado en torno al acceso a la vivienda digna. Reconocemos que en estos últimos tiempos el número de viviendas ha aumentado, así como la cantidad de planes destinados a que los trabajadores accedan a ellos. Sin embargo, muchas de estas políticas dejan

por fuera a los sectores más vulnerables de la sociedad. Tal es el caso de los inmigrantes que, si bien en los últimos tiempos han visto una extensión de derechos, existen todavía otro a los que no han podido ser incorporados. El crecimiento económico no ha logrado poner fin al trabajo informal y esto pone de manifiesto que toda política pública destinada a los trabajadores en condición formal estará limitada en su alcance. Tal vez el reconocimiento de estas limitaciones por parte del Estado oriente mejor a la creación de políticas públicas en relación a estos sectores todavía postergados.

Bibliografía

VOMMARO, GABRIEL Y CREMONTE, PABLO (2012): ¿" Vecinos" contra "okupas"? La política popular en la construcción mediática de las tomas del Parque Indoamericano en Racismo, violencia y política: pensar el Indoamericano, dos años después. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

ABRAMOVICH, VÍCTOR y COURTIS, CHRISTIAN (2002). "Los derechos sociales como derechos exigibles". Prólogo de Luigi Ferrajoli. Editorial Trota S.A. Madrid.

VARELA, OMAR D. Y FERNÁNDEZ WAGNER, RAÚL (2012): El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA. En MARÍA CRISTINA CRAVINO (org.). Construyendo Barrios. Universidad de General Sarmiento, Los Polvorines.

HORACIO ETCHICHURY, Igualdad Desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la constitución argentina, Universidad Nacional de Córdoba, 2013.

CELS, (2011). "Indoamericano, Un año de soledad". En: http://www.cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf

CELS, (2013). "Derechos Humanos en Argentina, Informe 2013". En: http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.%20Informe%202013%20%5bcompleto%5d.pdf

Desalojo en América Latina, Los casos de Argentina, Colombia, Brasil y Perú (2006) COHERE, En http://www.cohre.org/sites/default/files/latin_america_-_forced_evictions_report_2006.pdf

ZAFFARONI E. (2000). “Constitución de la nación argentina 1949. Incluye el estudio preliminar del Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni”. Archivo nacional de memoria, Argentina.

Comité DESC (1997). “Observación General nº 7, Los desalojos forzosos”. En: http://www.escr-net.org/es/docs/i/428701

PARTE VII: ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA INFORMACIÓN

LA NECESIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SENTIDO A LA JUDIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

María Elia del Rosario Capella[1]

Resumen

En los últimos años, en la Ciudad de Buenos Aires el discurso de los *Derechos*, así como la potencialidad del mismo como herramienta que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, tomó gran vitalidad. Las desigualdades imperantes entre quienes habitamos esta urbe hacen que se profundicen los conflictos sociales. La justicia ahora también existe bajo la mirada de los vulnerados en sus derechos, a los que se les ha permitido llegar a ella para reclamar sus derechos fundamentales. Esto crea un problema, porque incluye o conduce las significaciones de otro orden, que son las que traen estos actores novedosos a los tribunales, porque van a la par con las desigualdades, las relaciones de subordinación, de explotación, de discriminación, de rechazo, de negación, porque concierne a las personas que se sienten más o menos amenazadas en su ser, negadas, agobiadas o excluidas a la vez como personas y como miembros de una comunidad. La problematización de esa relación, como así también las tensiones que se generan serán planteadas en la ponencia persiguiendo alternativas de respuesta a la pregunta ¿Es posible construir caminos alternativos que aproximen a los justiciables más vulnerables a los agentes del poder judicial?

Texto Principal

1. Introducción

En los últimos años, en la Ciudad de Buenos Aires la potencialidad del sistema de exigibilidad de derechos como herramienta que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, tomó gran vitalidad, incluso hasta volverse parte del lenguaje cotidiano de actores sociales y referentes populares no ligados al mundo jurídico estrictamente.

[1] UNGS/IDES.

Sin embargo, la situación en cuanto al acceso y ejercicio de derechos sociales en la región metropolitana dista de ser la que correspondería a uno de los distritos más ricos de la Nación.

En materia social, la incapacidad de la administración en satisfacer las demandas de la población respecto al acceso a derechos, trajo aparejada gran visibilidad para la justicia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario.

Sin embargo las personas que se acercan a los estrados de la justicia local en busca de protección de sus derechos —que, constituyen únicamente una pequeña porción de quienes lo necesitarían, en virtud de las barreras clásicas de acceso a la justicia (costos indirectos, transporte, etc.)— acceden generalmente a una respuesta que, en el mejor de los casos, resulta paliativa de la urgencia, más no reivindicatoria de sus derechos ni una solución definitiva a la problemática.

Las desigualdades imperantes entre quienes habitamos esta región metropolitana hacen que se profundicen los conflictos sociales. La incapacidad para gestionar estos últimos, hace que a la postre lleguen a plasmarse en disputas judiciales, que serán abordadas de diferentes maneras según el operador judicial interviniente, y así obtendrán diferentes resultados.

La justicia ahora también existe bajo la mirada de los vulnerados en sus derechos, a los que se les ha permitido llegar a ella para reclamar sus derechos fundamentales.

Esto crea un problema, precisamente porque incluye o conduce las significaciones de otro orden, que son las que traen estos actores novedosos a los tribunales, porque van a la par con las desigualdades, las relaciones de subordinación, de explotación, de discriminación, de rechazo, de negación, porque concierne a las personas que se sienten más o menos amenazadas en su ser, negadas, agobiadas o excluidas a la vez como personas y como miembros de una comunidad.

Las relaciones que se suscitan cuando los sectores populares llegan hasta los estrados judiciales para plantear la efectivización de sus derechos económicos, sociales y culturales, como así también los ambientales. La problematización de esa relación, como así también las tensiones que se generan serán planteadas en la ponencia persiguiendo alternativas de respuesta a la pregunta ¿Es posible construir caminos alternativos que aproximen a los justiciables más vulnerables a los agentes del poder judicial?

2. El escenario del acceso a la justicia en la zona metropolitana de la Capital Federal de la Argentina

El "*derecho"* inundó la vida cotidiana de las personas y de las organizaciones, ingresó en sus tensiones y discusiones, es parte de sus estrategias y también de sus problemas.

En la zona metropolitana, el acceso a justicia de los habitantes, como así también al rol que han ejercido los distintos actores del Poder Judicial, ha mutado, en muchos casos exponiendo las dificultades en establecer diálogos constructivos entre quienes acceden a los juzgados buscando la reivindicación de sus derechos fundamentales, los agentes estatales a cargo de las políticas públicas, y los operadores judiciales.

Los tiempos en que estos actores con funciones bien distinguidas tenían escenarios separados que no llegaban a cruzarse han quedado atrás.

Desde la década del 90, las aproximaciones de los integrantes de los movimientos sociales al poder judicial, fueron a través de la criminalización de la protesta social, la criminalización de la resistencia y el reclamo de derechos fundamentales. El Estado recurrió a la criminalización de personas que se caracterizaban por su alto nivel de vulnerabilidad, violando de esta manera su obligación de mejorar el ejercicio de los derechos fundamentales, podríamos decir, su obligación de trabajar para la felicidad del pueblo. En 1994 se produce la reforma de la Constitución Nacional, en 1996 el advenimiento de la Ciudad de Buenos Aires como autónoma, con una Constitución local que daba resguardo de una manera muy amplia a los derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad. La crisis vivida en 2000/3, hizo que el litigio por derechos humanos, en particular el concentrado en reclamar derechos económicos, sociales y culturales, adquiriera una relevancia inaudita en el ámbito local.

En materia social, la falta de voluntad de la administración de la Ciudad de Buenos Aires para satisfacer las demandas de la población respecto al acceso a derechos, trajo aparejada gran visibilidad para la justicia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario. Empero, las personas que se acercaron a los estrados de la justicia local en busca de protección de sus derechos —que, constituyen únicamente una pequeña porción de quienes padecen su vulneración, en virtud de las barreras clásicas de acceso a la justicia — acceden generalmente a una respuesta que, en el mejor de los casos, resulta paliativa de la urgencia, más no reivindicatoria de sus derechos, ni una solución definitiva a la vulneración de derechos

fundamentales de la que son víctimas.

Al tradicional escenario del reclamo callejero, se ha sumado el judicial. Estos escenarios distintos en donde se despliegan los conflictos están determinando el abordaje de los mismos. Imponiendo reglas inherentes, que serán abordadas de diferentes maneras según los actores involucrados, los operadores judiciales intervinientes, el tema planteado, y así obtendrán resultados que nunca son matemáticos.

Sin embargo, estos resultados constatables, no han eliminado el rol que tiene el derecho, y en particular el litigio en materia de derechos sociales. Sumándole la dimensión alcanzada en la práctica, fácilmente equiparable a lo político en acto, pero con la legitimidad y el respaldo de ser letra escrita en la normativa de mayor jerarquía local y nacional, lo que constituye *el derecho en acto*.

La pregunta que realiza Venaa Das[2] respecto a ya no qué es capaz de hacer la democracia por los pobres sino, por el contrario, cómo los pobres con su acción política obligan a la profundización democrática, parece pronunciada observando el escenario que aquí se intenta describir. De este modo, la experiencia de los pobres urbanos invierte una clásica pregunta de la teoría política liberal, cargada de paternalismo.

Eso es lo que se puede comprobar al estudiar cómo se han ido produciendo los diálogos entre los habitantes más desaventajados de la zona metropolitana en sus distintas formas de organizarse y reclamar la restitución de derechos.

La falta de abordaje político institucional y la consecuente no resolución de los conflictos con múltiples actores, dio lugar a dos fenómenos diferentes: por un lado, la judicialización de los más diversos conflictos, por el otro la indefensión de los afectados que enfrentan severas obstrucciones para la obtención de justicia, aún cuando acceden a los estrados judiciales.

El hecho concreto de la conformación de grupos más o menos organizados para intentar paliar las difíciles condiciones de vida, comienzan a inscribirse en una dinámica de relaciones sociales y políticas que canalizan exigencias de reconocimiento de sus derechos, como así también de sus realidades diversas, que no admiten propuestas convencionales, reclamando un abordaje particular y complejo.

---

[2] http://revistaanfibia.com/nueva/ensayo/las-nuevas-politicas-de-los-pobres/#sthash.IBZUKTKl.dpuf

Estos grupos se han manifestado, y han transformado la historia del conflicto y el litigio por derechos sociales local. Da cuenta de ello la frondosa jurisprudencia que se ha producido en los tribunales locales, que han resuelto cuestiones de las más novedosas, que anteriormente no llegaban a los juzgados. Pero también da cuenta de ello los hechos que se suceden en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que van más allá de obtener una sentencia favorable, y más referidas a comunicar al resto de la sociedad el sostenimiento a lo largo del tiempo de los más diversos problemas referidos al espacio de vida, los barrios pobres, las villas y los asentamientos. Un buen ejemplo es la instalación de "carpas villeras" en la plaza de la República, a un costado del obelisco en la Capital Federal.

Ahora bien, como veremos a lo largo de este análisis, es muy disímil el tratamiento que reciben quienes arriban hasta los tribunales para plantear sus demandas reivindicatorias, según la instancia decisoria y el magistrado tratante.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires es considerada de avanzada en materia de explicitación y protección de derechos. Sin embargo, el Tribunal Superior, a través de algunos fallos dictados en el año 2011 principalmente ha restringido los derechos constitucionales[3].

Una de las consecuencias de esos fallos restrictivos de derechos es el disciplinamiento social, ya que no solo afecta a los actores de la causa, si no que, dada su repercusión, incide en la conducta del resto de los potenciales involucrados en conflictos judiciales o potencialmente susceptibles de ser justiciables.

Incide también, en los magistrados que han fijado su propia *autolimitación* en la interpretación y aplicación concreta de la norma constitucional. Todo esto habilitado en contra de lo que establece la ley escrita, que como sabemos, no es suficiente si no se acompaña de un respeto irrestricto a ella por parte de quienes la aplican y de quienes están llamados a evaluar su aplicación e interpretarla.

Sin embargo, los habitantes más desaventajados de la región metropolitana han empezado a transitar, a través de acciones concretas, un camino que los ha llevado a percibirse de otra

[3] Ejemplo de esto son los fallos "Alba Quintana Pablo c/GCBA y otros s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido", "Ministerio Público –Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad", ¨Poder Ejecutivo de la C.A.B.A c/ Poder Judicial de la C.A.B.A s/ conflicto de poderes¨ ¨Poder Legislativo de la C.A.B.A c/ Poder Judicial de la C.A.B.A´ ´Pisoni Carlos c/ GCBA y otros s/ amparo´ y "Asociación Docentes ADEMYS c/ GCBA s/ amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido" [3], en los que el STJ se manifiesta limitando el acceso y efectivo ejercicio a diferentes derechos constitucionales.

manera lo que permitirá, en caso de poder completar ese movimiento, construir solventes alternativas políticas y sociales.

Las acciones entabladas han hecho surcos en la conciencia colectiva. En algún momento esos surcos se manifestaron en alianzas poco imaginadas entre distintos grupos o sectores de esta sociedad.

Ha llegado el momento en que se ha superado la mera acción, para comenzar con el relato de esas acciones emprendidas, y fundamentalmente de las consecuencias que ellas trajeron. Recién cuando se consolide esta dinámica, podremos continuar y sostener los cambios deseados.

Ese relato requerido no debe ser solo el de los actores, si no que debe ser apropiado por los múltiples integrantes que interactúan en las múltiples dinámicas de reivindicación de derechos. Hemos tenido momentos, acontecimientos remarcables en donde esta dinámica se ha producido. Como ejemplo podemos citar la antes mencionada instalación de las carpas villeras a la vera del obelisco.

Ejemplos concretos de cuando las acciones trascienden al relato, y se plasman en la norma son todas las leyes existentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que ordenan la urbanización de las distintas villas.

Tal vez sean de los más perfectos ejemplos de cómo las acciones se movieron a los discursos, de los discursos a los relatos y se plasmaron en normas. Normas que solo son producto de las resistencias llevadas adelante incansablemente por los grupos afectados primero, y que han trascendido al plano político.

El hecho concreto de la conformación de grupos más o menos organizados para intentar paliar las difíciles condiciones de vida, comienzan a inscribirse en una dinámica de relaciones sociales y políticas que canalizan exigencias de reconocimiento de derechos y pueden participar en una renovación, que contendría la marca de una capacidad creadora capaz de incorporar actores sociales y así modificar el tratamiento y las posibles soluciones que se plantean para determinadas cuestiones.

La construcción de una sociedad más igualitaria, el trato respetuoso entre sus integrantes, no se consigue simplemente ordenándolo. En palabras de Stefanoni, “vive (imos) un momento de importantes cambios políticos, sociales y económicos que conllevan una profunda

democratización de la sociedad y la construcción de imaginarios y proyectos poscoloniales y posneoliberales."[4]. El citado autor habla de una revolución simbólica que trastocará tan profundamente la historia que ya no volveremos a ser los mismos.

Esa revolución nació desde la lucha personal, trascendiendo a lo grupal, y de allí a instalarse en la sociedad para hacer nido en ella, y transformarla.

Una de las experiencias que han inspirado estas ideas, es la que llevaron adelante los movimientos de derechos humanos llamados *históricos*, su ejemplo de incanzable lucha y construcción de paradigmas, el movimiento GLTTBI respecto de su reconocimiento como iguales respetando su identidad sexual. A esta experiencia se suma por igual, la de los pueblos ancestrales de Latinoamérica, y las luchas que han emprendido, y en la que han obtenido grandes victorias.

Estos grupos de resistencia y lucha han sabido moverse del lugar a ellos asignados, el de oprimidos con una función a cumplir, el de víctimas de un sistema que los necesitaba para sostenerse económicamente y también para disciplinar a quienes plantearan alternativas. Ese movimiento, que los sacó del lugar de víctimas, esa condición que se instala en la subjetividad de las personas y que las mantiene cautivas con más eficacia que cualquier captor, ha permitido que se responsabilicen sobre sí mismos y las circunstancias en las que estaban siendo oprimidos. Ese cambio en la subjetividad hizo posible que se pensara de otra manera la forma constitutiva de ser personas, de pensarse en el mundo como forma de situarse e identificarse para significarse a sí mismos, significar la relación con los demás y significar la propia acción, así como el efecto que ejercen sobre nosotros mismos las acciones de los demás.

3. Re pensando experiencias y perspectivas

La garantía de acceso a la justicia se encuentra necesariamente vinculada con la existencia de recursos judiciales efectivos y gratuitos que permitan la defensa y participación de las personas afectadas en los procesos judiciales. Es por ello que el proceso judicial debe velar por que se garantice el derecho a la tutela judicial efectiva.

---

[4] Stefanoni, Pablo 2007 "Las tres fronteras de la "revolución" de Evo Morales. Neodesarrollismo, decisionismo, multiculturalismo" en Svampa, Maristella, Stefanoni, Pablo Bolivia. Memoria, insurgencia y movimientos sociales.

Las experiencias judiciales de los grupos sociales organizados funcionaron de distintas maneras, y también con diversas etapas. En muchos casos una primera etapa de reconocimiento de derechos y de legitimidad, para luego transformarse en un procedimiento sin demasiado sentido para la construcción política colectiva.

Esto no sucede cuando los operadores judiciales cierran la participación de los afectados a través de distintas medidas que sobrecargan al más débil de los participantes del proceso, o cuando lisa y llanamente no se los deja participar.

Esas acciones llevadas adelante por grupos oprimidos y/o perseguidos han instalado un antecedente que convoca a una discusión a toda la sociedad. Las prácticas del espacio tejen las condiciones determinantes de la vida social. El orden espacial que organiza un conjunto de posibilidades y prohibiciones y las prácticas que se despliegan en ese espacio revelan las que se dan en los fueros más íntimos, tanto de lo estatal, como de lo privado. De esta manera, por ejemplo, lo impuesto desde la Corte Suprema, para ser implementado en la cuenca Matanza-Riachuelo, afecta a grandes empresas, pero también a pobladores desperdigados o grandes asentamientos en las márgenes del rio. La CSJN determinó cómo participarían las empresas contaminantes, también determinó que no participarían, salvo mediante mecanismos indirectos, los pobladores de la cuenca. Lo que obligó a estos últimos a desarrollar estrategias novedosas de participación que tuvieron que ser impuestas mediante la fuerza del reclamo social a todos los actores involucrados, desde el Poder Judicial hasta el Ejecutivo.

Cómo se entrelazan el estilo y el uso, para formar un estilo del uso del reclamo en el espacio público, una manera de ser y una manera de hacer en los espacios y de los espacios. Esto no solo sucede en las calles y plazas centrales de la Ciudad, o en los lugares que han adquirido una notoriedad producto de la historia; también ocurre en los barrios pobres de la zona metropolitana y en las salas de audiencias del poder judicial.

Es pertinente introducir que, los barrios pobres, las villas en la Ciudad de Buenos Aires son el escenario de una disputa permanente de lo cotidiano y lo fundamental. La mayor virtud de estas disputas es que trascendieron el propio territorio, generaron visualización de los aconteceres de las villas, y grietas, cada vez más profundas, en la discusión política dentro y fuera de ellas.

Es cierto que estas discusiones que involucran a múltiples sectores de la sociedad no

siempre logran crear el equilibrio necesario para sostener las tenciones a través del tiempo que se requiere para encausar problemas profundos instalados. El desalojo del barrio "Papa Francisco", realizado de manera violenta, impidiendo que las personas desalojadas retiren sus pertenencias, pasando topadoras por encima de las casas precarias y dejando en situación de calle a la mayoría de las 700 familias desalojadas, da cuenta de esas dificultades.

Desde febrero, mes en que ocurrió la toma, a agosto, mes en que se realizó el desalojo violento, múltiples agencias gubernamentales de los tres poderes del Estado se encontraban interviniendo de distintas maneras con la población instalada en ese predio. Sin embargo, no se logró evitar la salida violenta que despojó de sus derechos y pertenencias a quienes allí vivían.

Estos y muchos otros procesos judiciales son un escenario de disputa de significados respecto a lo que la justicia es y cómo se construye.

La búsqueda de justicia, su construcción, impone volver a la norma, y a ese concepto estructurante, el de Justicia, que involucra el debido respeto de la igualdad, integridad y libertad. Porque intervenir en la regulación social concreta a través de la fuerza estatal, es lo político en acto, y en estos procesos tomados como ejemplo, es lo que ocurre. Como también lo es el manifestar, reclamar, resistir a la opresión y el avasallamiento, aun cuando se esgrimen derechos colectivos (medio ambiente) como más importantes que los derechos fundamentales individuales (vivienda, salud).

La decisión de desalojar de manera violenta va en contra de estas nuevas experiencias políticas llevadas adelante que exploran caminos alternativos de abordajes de los problemas y los conflictos.

Hasta no hace muchos años, los conflictos sociales encarnados por los movimientos reivindicatorios eran abordados por el poder estatal sin la intención de comprenderlos, de contextualizarlos y reconstextualizarlos, de buscar el significado de sus prácticas, sus lenguajes, y de esa manera pensar sus relaciones dentro y fuera del grupo, y desde ese saber, intervenir estatalmente, institucionalmente.

La actividad de los grupos sociales constituidos en su mayoría por afectados directos, revelándose al destino que se les quería imponer, empieza a pensar en estructuras, alternativas y soluciones que aún no existen como reales, pero si existen como posibles.

Dentro de esta lógica ubico al Poder Judicial, que debe construirse como una justicia posible, inclusiva y no discriminatoria.

4. Perspectivas de cierre

"Un hilo conductor parece conectar las experiencias de protesta: si escuchamos a los actores movilizados veremos una tentativa común de oponerse a lo "intolerable" y de salir de la órbita de la resignación"[5]. Ahora, ¿y si hemos llegado al momento en que ese hilo conductor no solo conecta a quienes protestan, si no que enreda en él a la sociedad, que con esfuerzo intenta comprender que es lo que está pasando a su alrededor? Esa será la tensión y extensión conflictual, de esta manera se modifica el comportamiento "tradicional" de los agentes. Y entonces ¿cuál es el rol, el nuevo rol, del Poder Judicial? ¿Sostenerse como el más conservador de los poderes o transformarse en una nueva construcción social de la justicia?

El abordaje de lo político en la vida cotidiana, algo evitado desde el discurso dominante que intenta separar lo inescindible, ha tornado inevitable este proceso.

No puede evitar pensarse la justicia, la norma y los procedimiento para sancionar las mismas dentro de su especificidad, reflexión que tal vez no consideren hacer para sí mismos los operadores del poder judicial pero a la que se ven obligados por las realidades conquistadas, y que es necesaria para que se comprenda que la justicia y la norma ahora también existe bajo la mirada de los oprimidos, de los vulnerados en sus derechos, a los que solo se les ha permitido llegar a ella luego de siglos de resistencia y años de lucha.

Esto crea un problema novedoso, precisamente porque incluye o conduce las significaciones de otro orden, que son los que traen estos actores, porque van a la par con las desigualdades, las relaciones de subordinación, de explotación, de discriminación, de rechazo, de negación, porque concierne a las personas que se sienten más o menos amenazadas en su ser, negadas, agobiadas o excluidas a la vez como personas y como miembros de una comunidad.

La justicia se construirá si se puede revertir ese proceso de significaciones, y generar una

[5].Vakaloulis Michel, Problemas de la acción colectiva hoy, en Andreani, Toni y Vakaloulis Michel (compiladores) Refaire la politique .París: Editiond Syllepse, 19 pp. Traducción a cargo de Emilio Taddei.

relación igualitaria e inclusiva en la cual la justicia, sus operadores no sean un obstáculo o un enemigo, sino un ámbito más de construcción de una nueva sociedad.

Bibliografía

Alba Quintana Pablo c/GCBA y otros s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido", "*Ministerio Público –Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad",* ¨Poder Ejecutivo de la C.A.B.A c/ Poder Judicial de la C.A.B.A s/ conflicto de poderes¨ ¨Poder Legislativo de la C.A.B.A c/ Poder Judicial de la C.A.B.A.

Pisoni Carlos c/ GCBA y otros s/ amparo´ y "Asociación Docentes ADEMYS c/ GCBA s/ amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido.

Vakaloulis Michel, *Problemas de la acción colectiva hoy*, en Andreani, Toni y Vakaloulis Michel (compiladores) *Refaire la politique* .París: Editiond Syllepse.

ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN Y ABUSOS DE PODER

Javier Flax[1]

Resumen

El derecho a la comunicación, no consagrado explícitamente como tal, incluye el derecho a la libertad de expresión como derecho individual y el derecho a la información como un derecho colectivo que posibilita efectivizar el primero. Estos derechos impactan en diferentes dimensiones de la cultura, que van desde conocimientos básicos para la vida, pasando por la información para la acción política y el gobierno, la información de actores del mercado y de consumidores, hasta llegar a la ciencia, la tecnología y sus implementaciones. En cada una de las dimensiones existen déficits de información generados por situaciones asimétricas que posibilitan abusos de diversa índole. En ese sentido, el "Principio de publicidad" formulado por Kant continúa siendo un criterio válido para considerar el acceso a informaciones que deberían ser públicas. El principio kantiano expresa que deben considerarse injustas aquellas acciones que se refieren a derechos de otros hombres, cuyos principios no soportan ser publicados. En este trabajo analizaremos algunos hitos convergentes -la concentración mediática, el Acuerdo sobre ADPIC de la OMC y la autorización de la sojización transgénica- en los que se lesiona el principio kantiano para implantar planificadamente el dispositivo de poder económico, político y mediático neoliberal, para transformar la matriz económica global en mercados "autorregulados" por corporaciones poderosas.

1. Del principio kantiano de publicidad a la publicidad manipulativa[2]

El acceso a la información y al conocimiento en general es vital para el desenvolvimiento de las personas y de las organizaciones. Asimismo, la interacción política, es decir, en torno a los asuntos públicos, requiere de disponibilidad de información. Sobre todo, en un sistema de

[1] jflax@ungs.edu.ar Investigador-docente profesor regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento, a cargo de las materias Filosofía del Derecho y Ciudadanía y Derecho y Economía de los Medios. Profesor Asociado regular a cargo de una cátedra de Introducción al Pensamiento Científico del CBC de la UBA.
[2] Parte de este apartado corresponde a Flax, Javier "Multimedia y conflictividad", artículo publicado en las Actas de las Jornadas Nacionales de Etica 2009 "Conflictividad", Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

gobierno representativo es indispensable que la población en general, las organizaciones sociales y todos los partidos políticos dispongan de información sobre las decisiones y en torno a las decisiones del poder político estatal. Pero también debería poder accederse a aquella información de interés público sobre las corporaciones económicas que debe regular y controlar el poder político estatal en sus diferentes niveles jurisdiccionales. El ocultamiento o la restricción en el acceso a la información pública, a la información de interés público o con consecuencias para el interés público es sospechable de esconder alguna injusticia, en los términos que expresa el Principio de Publicidad enunciado por Emmanuel Kant en *La paz perpetua*: "Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados".[3] Este principio constituye un criterio negativo según el cual el ocultamiento o el secreto son un índice de injusticia con la consiguiente inaceptabilidad por parte de los ciudadanos.

Kant plantea su concepción sobre la libertad de expresión y la importancia de la publicidad en varios textos, entre los que se destacan "De la relación de la teoría con la práctica en el derecho político" denominado "Contra Hobbes", que se incluye en el trabajo *Sobre el refrán: eso puede ser correcto en la teoría, pero no sirve en la práctica*.[4] Recordemos que para Hobbes, la libertad de expresión conducía a la desobediencia y a la rebelión contra el poder político. Por el contrario, para Kant, la disponibilidad de información para el uso de la razón en los asuntos públicos era condición para la obediencia, dado que la obediencia depende de una aceptación razonable del poder político y sus decisiones por parte de los súbditos. Efectivamente, en su texto "Contra Hobbes" de 1793 Kant vierte argumentos similares a los de "Respuesta a la pregunta: ¿qué es la Ilustración? de 1781.[5] En ambos sostiene -contra Hobbes- que la libertad de expresión no implica desobediencia, cuestión de la que, por cierto, ya se había ocupado Spinoza en el *Tratado Teológico-Político* casi 100 años antes, contra el propio Hobbes. Kant sostenía –por el contrario- que sin libertad de expresión es difícil la obediencia. Su idea es que la eficacia de las leyes no depende tanto del ejercicio de la coerción por parte del soberano como de la aceptación de las mismas por parte del súbdito.

---

[3] Kant, Immanuel, La paz perpetua, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 61 y 62. La cita textual es: "Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados".

[4] KANT, Emanuel Teoría y Praxis, Bs. As., Leviatan, 1984.

[5] KANT, Emanuel "Respuesta a la pregunta: ¿qué es el iluminismo? Espacios de crítica y producción Nº4/5, Bs. As., OPFYL, l986. Traducción de Jorge Dotti. "El iluminismo no exige más que libertad y, en verdad, la menos nociva de todas: la de hacer uso público de la propia razón en todos los ámbitos (...). Hay un solo señor en el mundo que dice: ¡razonad cuanto queráis y sobre lo que querais, -pero obedeced!".

Para que la legislación pueda ser tenida como justa –argumenta Kant- no alcanza el simulacro de la aceptación, según el cual el pueblo le prestaría su consentimiento si fuera interrogado. También debe permitirse al pueblo expresarse libremente sin que esto implique rebelarse. El pueblo tiene que suponer que el gobernante no quiere ser injusto con él. Sin embargo -contra Hobbes-, Kant considera que el gobernante puede ser injusto por error o por ignorancia.

Por lo tanto, el súbdito "no puede renunciar, aunque quisiera, a su facultad de juzgar." Por ello es necesario conceder al ciudadano la "facultad de hacer conocer públicamente su opinión acerca de lo que en las disposiciones del soberano parece ser una injusticia para con la comunidad.".[6]

Desde que Kant expresara sus ideas en torno en torno a la libertad de expresión, al derecho a la información y al uso público de la razón, tuvieron que pasar unos 150 años para que fueran reconocidas de manera universal y constituyeran una directriz para las naciones del mundo a través del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (reconocido por art.75 inc.22 de nuestra Constitución Nacional) el cual establece en su artículo 19, inc. 2. *"Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."*

No obstante, el incumplimiento de esos derechos y las consecuentes dificultades para acceder a la información y poder ejercer plenamente la libertad de expresión continúan generando un desafío para un uso público suficiente de la razón por parte del conjunto de la ciudadanía.

Como veremos, no se trata de un progreso en las ideas, sino de dos paradigmas de la política. Uno que privilegia la dicotomía libertad u opresión y otro que privilegia las coordenadas orden o anarquía. Como sabemos, estas dicotomías constituyen pseudos dilemas porque son perfectamente compatibles el orden y la libertad, como ocurre en las sociedades pluralistas

[6] En "¿Qué es el Iluminismo?" Kant sostiene precisamente que el iluminismo consiste en no limitarse a obedecer lo que dice la autoridad, sea un médico, un clérigo, un comandante o un gobernante. Se trata de asumir la mayoría de edad mediante el uso público de la propia razón contra cualquier heteronomía. Por eso es que "no hay peligro en permitir a los súbditos hacer un uso público de la propia razón y expresar públicamente al mundo sus pensamientos sobre una legislación mejor, criticando con fuerza la actual." KANT, Emanuel "Respuesta a la pregunta: ¿Qué es el iluminismo? en Espacios de crítica y producción Nº4/5, p. 46, Bs. As., 1986. Introducción, traducción y notas de Jorge E. Dotti, p. 69.

ordenadas en las cuales el disenso y la conflictividad se pueden procesar institucionalmente a la luz del día. Pero también existe la combinación orden autoritario y opresión o sumisión, la cual, lamentablemente, también se da en el contexto de un Estado de derecho en el que se encuentra diferentes subterfugios y recursos para sustraer las decisiones de la esfera pública y la voluntad popular. Entre esos recursos está la censura editorial, la generación de "ruido" o multiplicación de la información irrelevante para tapar la información relevante, mediante la construcción de un aparato de desinformación sistemática, sin el cual el dispositivo económico, político, militar y mediático neoliberal no sería viable.

Resulta indiscutible que es deber del Estado respetar, garantizar, proteger y promover el derecho a la información de los diferentes involucrados. En ese sentido, disponer de una Ley de Acceso a la Información Pública es una deuda de los diferentes gobiernos que se sucedieron desde la reforma constitucional de 1994.[7] El acceso a la información pública es fundamental para poder ejercer controles elementales sobre los gobernantes y para poder presentar proyectos alternativos de políticas públicas fundamentados en información sólida y precisa. Ni qué decir que todos los indicadores estadísticos deben ser confiables y accesibles para todo el público.[8]

Es también una responsabilidad de los privados respetar todos los derechos. En ese sentido, el Principio de Publicidad también alcanza al ámbito privado, en tanto sus acciones también suelen tener consecuencias para el interés público. Tanto es así que fue reformulado para ese ámbito como Principio de Transparencia: "Si no puede explicar a tus inversores (o a tus empleados) qué hiciste en el despacho de X, entonces –sea lo que fuere- no lo hagas".[9]

Por supuesto, este principio no fue un obstáculo para quienes desde su actividad privada –con la necesaria complicidad política- establecieron un aparato mediático de desinformación para llevar adelante actividades que, de ser conocidas, hubieran sido resistidas por la sociedad, atendiendo a las diferentes consecuencias perjudiciales que generaron. Incluso, si algunas de esas actividades pudieran considerarse beneficiosas en algún sentido, se ocuparon de que no se

[7] Es un mandato de la Constitución Nacional de 1994. Al perder estado parlamentario el proyecto existente en 2003, el entonces Presidente Néstor Kirchner sancionó el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, dos provincias cuentan con sendas leyes. Sin embargo, en la práctica, el acceso no resulta tan sencillo, incluso para la misma Auditoría General de la Nación.

[8] Al respecto nos referimos en Flax, Javier, "Construcción institucional de confianza", Cuadernos de Ética Nº34, vol.21, Buenos Aires, 2006.

[9] Ràfols Vaillès, Carles (2007) "¿Ética en las empresas o empresas éticas? Avanzar en una implantación contradictoria", en Alcoberro, Ramón (coord.) Ética, economía y empresa, Barcelona, Gedisa, p.185.

trataran a la luz pública para evitar mayores costos en su implementación, de modo de aumentar su rentabilidad.

Efectivamente, suelen existir diferentes modos mediante los cuales los privados se las arreglan para ocultar, retacear, monopolizar o sustraer información de interés público. Este *modus operandi* del capitalismo neocorporativo no hace más que evidenciar la validez del principio kantiano de publicidad. Por eso nos referimos al neoliberalismo como un dispositivo de poder económico, político, mediático y, de ser necesario, militar, que recurre a la desinformación sistemática y diferentes modos de colonización de agencias del Estado para llevar adelante sus políticas con la menor resistencia posible.

Como sabemos, desde que se estableciera el principio de publicidad y la necesidad de la libertad de expresión, en el contexto del parlamentarismo liberal burgués –es decir, de propietarios- se pasó a los mecanismos publicitarios de la democracia de masas.

Al respecto, en ***Historia y crítica de la opinión pública*,** libro que lamentablemente no perdió vigencia, Habermas señala varias etapas que alejaron la publicidad del principio kantiano. La intención de formación *imparcial* de la opinión en el espacio público y de la voluntad política en términos de deliberación, se reemplazaron por las perspectivas gerenciales de los discursos neocorporativos, en los que la "publicidad manipulativa" reemplaza a la "ficción de la publicidad burguesa".[10]

En el capítulo referido a "La transformación política de la publicidad" Habermas considera que la formación de las corporaciones económicas impacta en la esfera pública en tanto ejercen una transformación de la política en términos antidemocráticos.**[11]**

Habermas identifica una serie de etapas que van desde la función crítica de la prensa de opinión a su posterior construcción como empresa comercial corriente mediante la inserción de los anuncios comerciales y, finalmente, a la total mercantilización de la prensa con su

[10] Habermas, Jürgen, Historia y crítica de la opinión pública, Barcelona, Gili, 1994, cf. p.257.

[11] "A los actores que, por así decir, surgen del público y participan en la reproducción de ese espacio público mismo, hemos de distinguirlos de los actores que ocupan un espacio público ya constituido, con el fin de servirse de él (…). Las opiniones públicas que no pueden ser lanzadas sino gracias a un empleo no declarado de dinero o de poder organizativo, pierden su credibilidad en cuanto se hacen públicas estas fuentes de poder social." A juicio de Habermas- la información pública no debería ser solamente el acceso a la información de las agencias del Estado y del financiamiento de los partidos políticos, sino también la publicidad sobre el financiamiento de aquellos poderes indirectos capaces de generar un "consensus ficticio" a través de una propaganda "manipulativa". Cf. Historia y crítica de la opinión pública, pp. 256 y 257.

transformación en sociedades anónimas que culmina en el proceso de oligopolización de los medios, apenas frenado en algunos países europeos por la organización de los medios públicos para proteger "su función publicística frente a su función privada-capitalista."[12]

Ahora "el consenso fabricado –expresa Habermas- tiene poco en común con la opinión pública" en el sentido de búsqueda del interés público. Por el contrario, instala como públicos los intereses privados privilegiados. Por eso Habermas prefiere asumir la distinción entre *public opinión* y la moderna *publicity,* posibilitada por el proceso de refeudalización, que nosotros denominamos poliarquía neocorporativa.[13]

La democracia de masas elitizada deviene entonces en procesos inestables de negociación entre intereses. De la publicidad en el sentido liberal kantiano queda poco o nada. Los sujetos individuales y colectivos que no acceden a los medios de comunicación ni siquiera pueden participar de los procesos de negociación. No tienen poder de incidencia política por carecer de poder comunicativo.

Habermas considera que en ese escenario neocorporativo el Estado es un actor principal, pero no es el único gran actor de la política, en la medida en que es permeable a toda clase de influencias y constituye un escenario de disputas entre intereses contrapuestos.

Esos poderes, operan precisamente sobre aquellos "sujetos menos dispuestos a constituir mediante la discusión una opinión pública y más susceptibles son a dejarse influir en sus concepciones por la publicidad "representativa" o manipulativa fabricada por los organizadores del sufragio". Es decir, sobre los que consumen las noticias políticas del día de manera impolítica, lo cual tiene un impacto político decisivo.[14]

No hay más que recordar en Argentina la interpelación permanente de Bernardo Neustadt a una interlocutora difusa, "doña Rosa", a los efectos de propagandizar las políticas de la Escuela de Chicago -que luego fueran plasmadas en el denominado Consenso de Washington- para formar un sentido común que allanara la realización de las transformaciones neoliberales, particularmente las privatizaciones, la flexibilización laboral, la apertura de la economía, etc. No

[12] HABERMAS, Jürgen Historia y crítica de la opinión pública, cf. pp.212-215.
[13] Cf. HABERMAS, Jürgen, Historia y crítica de la opinión pública p. 222 y p. 227 donde expresa precisamente: "La moderna publicity está completamente emparentada con la feudal publicness. Las public relations no tienen que ver propiamente con la public opinión, sino con opinión en aquel viejo sentido, ya estudiado aquí de reputation."
[14] Cf. HABERMAS, Jürgen, Historia y crítica de la opinión pública pp.240-241.

fue casual que la privatización de los medios de comunicación audiovisuales haya estado entre las primeras.

La concentración mediática comenzó a realizarse en Argentina a partir de la entrega de acciones de Papel Prensa a tres grandes diarios, *Clarín*, *La Nación* y *La Razón* por parte de la dictadura cívico-militar de 1976. Una condición que ponían esos diarios para vender papel a periódicos alternativos a un precio menor al papel importado era que publicaran en tapa al menos una noticia económica y una noticia política de su agencia Diarios y Noticias (Agencia DyN). De este modo, la agenda pública pasó a ser en gran medida la agenda publicada por esos diarios. La situación se agudizó cuando a través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, aprobadas en 1989, se habilitó a los medios gráficos acceder a medios audiovisuales y al Presidente Menem, excepcionalidad y delegación legislativa mediante, a privatizar por decreto las frecuencias de radio y televisión en manos del Estado. Precisamente, las primeras privatizaciones, comenzadas ya en 1989 fueron las de los medios audiovisuales, reforzando el aparato de propaganda neoliberal para generar consenso para llevar adelante las demás privatizaciones y las políticas de la Escuela de Chicago.

Efectivamente, desde que comenzara la transición democrática, el diario *Clarín* hizo presión para que se reformara el art. 45 de la Ley de Radiodifusión de la Dictadura para que los medios gráficos accedieran a medios audiovisuales. No lo lograron durante todo el gobierno de Raúl Alfonsín, hasta que finalmente, cuando tuvo que capitular la entrega anticipada del poder, por el jaque mate que le impusieron los poderes fácticos, tuvo que ceder a que los legisladores de su bancada votaran las leyes neoliberales. A esta altura es público lo que no fue público en su momento, a saber, que una de las mayores lesiones de los principios de publicidad y transparencia se llevó a cabo en Anillaco, cuando Menem arreglaba con el CEO de Clarín, Héctor Magnetto, algunas de las condiciones de capitulación de Alfonsín, incluida la entrega de los medios audiovisuales.[15]

---

[15] Sobre la reunión puede verse Morales, Víctor Hugo Audiencia con el diablo, Buenos Aires, Aguilar, 2014. Allí da cuenta de publicaciones anteriores que se refieren a la decisiva reunión del 12 de junio de 1989. Morales expresa, entre otras consideraciones, que "Menem le estaba entregando a Magnetto lo que Alfonsín le había negado. Poco más de una semana tardó el nuevo presidente en darla al magnate de los medios el Canal 13, que se sumaba a la compra clandestina de Radio Mitre." Op. Cit. Pp.98.
En este punto es pertinente la reflexión de Habermas: "A los actores que, por así decir, surgen del público y participan en la reproducción de ese espacio público mismo, hemos de distinguirlos de los actores que ocupan un espacio público ya constituido, con el fin de servirse de él (…). Las opiniones públicas que no pueden ser lanzadas sino gracias a un empleo no declarado de dinero o de poder organizativo, pierden su credibilidad en cuanto se hacen públicas estas fuentes de poder social." A juicio de Habermas- la información pública no debería ser solamente el

Desde entonces y durante tres lustros la agenda pública pasó a ser enteramente la agenda publicada por los multimedia. Esa agenda era la agenda neoliberal, que en un nuevo esquema de división internacional del trabajo depararía a la Argentina nuevamente convertirse en un país agroexportador, particularmente a través del *agropower* de la soja transgénica. Esto nos lleva a otro capítulo de la puja por el derecho a la información, a saber, a la limitación del derecho al conocimiento científico y tecnológico a partir de mayores restricciones de las patentes de invención durante el neoliberalismo.

2. Las patentes, la brecha tecnológica y la nueva división internacional del trabajo

Pasemos ahora a ver algunos aspectos del derecho al conocimiento científico y tecnológico, plasmado en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), para ver cómo el neoliberalismo impone una interpretación amañada del pacto que converge con la lesión del Principio de Publicidad y forma parte esencial del dispositivo neoliberal. El PIDESC (también reconocido por art.75 inc.22 de nuestra Constitución Nacional) establece en su *artículo 15.* 1. *"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:*

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.[16]

Si prestamos atención al texto, los incisos b y c pueden entrar en conflicto, e incluso el inciso c esconde un conflicto en su interior. La implementación del PIDESC durante el

acceso a la información de las agencias del Estado y del financiamiento de los partidos políticos, sino también la publicidad sobre el financiamiento de aquellos poderes indirectos capaces de generar un "consensus ficticio" a través de una propaganda "manipulativa". Cf. Historia y crítica de la opinión pública, pp. 256 y 257.

[16] Los siguientes incisos del art. 15 del PIDESC expresan: 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales."

neoliberalismo condujo a una lectura que prácticamente deja sin efecto el inciso b) para la mayor parte de la población mundial. Por eso nos referiremos a las patentes de invención y a la imposición del Acuerdo sobre ADPIC que se estableciera en el seno de la OMC en 1994, en plena hegemonía neoliberal. A nuestro juicio, este denominado acuerdo tuvo por objetivo aumentar la brecha tecnológica entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo para recrear y afianzar la división internacional del trabajo. En ese contexto, como dijimos, a la Argentina le tocaría volver a un modelo agroexportador, para lo cual el dispositivo de poder político, económico y mediático neoliberal, liderado por el gran multimedio, no sólo realizó una campaña extraordinaria en ese sentido, sino que en los '90 recurrió a la denominada "puerta giratoria" que suele utilizarse para colonizar el Estado, colocando en sus agencias a personeros de corporaciones privadas para que operen en su beneficio. En este caso, para poner al INTA y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca al servicio del proyecto de la instalación de transgénicos patentados por las multinacionales que trajeron ese esquema de negocios.

Por tal razón, consideramos necesario hacer una breve referencia al conflicto entre el derecho al conocimiento y el derecho a la propiedad intelectual en el modo de patentes de invención, en tanto ese modo de la propiedad intelectual impacta directamente sobre el derecho a la salud, el derecho al ambiente sano y el derecho a la alimentación, entre otros derechos.

En otro lugar criticamos la fundamentación de las patentes de invención que realiza la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la cual consiste en sostener que las patentes se justifican porque posibilitan la continuidad de la investigación por el financiamiento que logra, permitiendo así nuevas innovaciones, las cuales se traducen y en mejor calidad de vida y mayor bienestar para la población.[17] Contra lo que sostiene la OMPI, diferentes estudios muestran que las patentes no derivan de la inversión manifestada, sino que la mayor inversión que realizan las empresas es en publicidad, la cual incluye campañas de desinformación.[18] Por otro lado buena parte del financiamiento es de origen público en tanto se recurre al fondo público de conocimientos no patentables para obtener derivados patentables. Asimismo, las condiciones para que algo sea patentable son que no debe estar previamente patentado, debe ser útil y no puede tratarse de un conocimiento obvio. Sin embargo, que no sea obvio no implica que

[17] Flax, Javier "Patentes: un conflicto entre el derecho a la propiedad y el derecho al conocimiento", Capítulo 3 de Política científica, interdisciplina y derechos humanos, Buenos Aires, Biblos, 2014, pp.65-95.
[18] En el artículo arriba citado se ve el caso de la campaña publicitaria engañosa que laboratorios llevaron a cabo para vender carísimas vacunas contra el virus del papiloma humano (VPH), incluidas luego de manera gratuita en el calendario de vacunación.

no puedan llegar diferentes investigadores a los mismos resultados, como muestra la historia de la ciencia y la tecnología. Por lo cual, establecer un monopolio sobre un conocimiento de interés público a partir de su patentamiento no se justifica, sino que se trata de reglas de juego impuestas para maximizar beneficios. Esta apropiación del conocimiento suele traducirse en un desaliento y en retraso de la investigación por esta regla que establece que el que llega primero se queda con todos los derechos. Asimismo, constituye un impedimento para la satisfacción de necesidades básicas por parte de vastos sectores de la población que carecen de poder adquisitivo para pagar los precios resultantes de una posición de dominio en el mercado. Ni qué decir con respecto a los derechos morales y materiales del innovador, protegidos por el PIDESC. En general son los inversores y no los innovadores quienes se quedan con los beneficios de las posiciones de dominio en el mercado que generan la patentes, los cuales suelen transformarse en abusos de posición dominante al establecer precios monopólicos que no se justifican en ninguna estructura de costos.

El derecho a la propiedad intelectual en la modalidad de patentes de invención para la producción de bienes que tienen por objeto la satisfacción de necesidades básicas no se justifica. Tratándose de bienes “no rivales” ponerle cercados al conocimiento no redunda en mayor eficiencia, sino todo lo contrario. Es indudablemente más eficiente la arquitectura abierta y cooperativa del conocimiento. Entonces, la pregunta es de dónde deriva el derecho a la propiedad bajo la forma de patentes. Como afirma Joseph Stiglitz, en la capacidad de *lobbying* de algunas corporaciones, las cuales logran reglas de juego a la medida de sus apetencias. En el orden internacional esas reglas se expresan en el Acuerdo sobre ADPIC que en plena hegemonía neoliberal se impusieron en la OMC. Este tipo de acuerdos, como otros similares, se toman a espaldas de la opinión pública poniendo las corporaciones multinacionales a su servicio a sus gobiernos y legisladores y los mismos funcionarios de organismos internacionales. Joseph Stiglitz se refiere a algunos de estos funcionarios en un sentido similar al Principio de Publicidad kantiano: “Si el FMI y el Departamento del Tesoro hubieran aceptado el escrutinio público, es posible que su demencia hubiera quedado esclarecida mucho antes.”[19]

3. La aprobación opaca de la sojización transgénica

---

[19] STIGLITZ, Joseph “Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales, artículo escrito para The New Republic en abril de 2000.

Si bien esto nos afecta perjudicialmente de diferentes modos, atendiendo al hilo conductor de este trabajo, tenemos que señalar que inmediatamente aprobado el Acuerdo sobre ADPIC se comenzó a trabajar en la aprobación del uso en de la soja RR1 y del glifosato, pilares del paquete tecnológico que posibilitaron la siembra directa de transgénicos. Hoy, en septiembre de 2014 eclosiona una disputa en torno a las pretensiones de la monopólica Monsanto en torno al cobro de regalías por la utilización de la soja RR2, el cual fue aprobado a fines de 2012 y cuya característica principal es la trazabilidad, es decir, la detección de las semillas certificadas en cualquier momento de la cadena de producción y de comercialización. Al que no paga le cobran o lo embargan.[20] El conflicto entre los productores y el monopolio recién está alcanzando visibilidad pública en algunos medios, mientras que aquellos medios que impulsaron la sojización lo minimizan. Otro tanto está ocurriendo en otros países de América Latina, en los cuales acuerdo de libre comercio firmados a espaldas de la población condujeron a condicionamientos inaceptables por los cuales los agricultores se enteraron de un día para el otro que sólo pueden usar semillas certificadas, mientras efectivos y camiones del ejército se ocupan de decomisar y destruir las semillas que guardaron de la cosecha anterior. Es tan liberal el “libre comercio” que los agricultores perdieron la libertad de conservar sus propias semillas y elegir su estilo de agricultura. El producto de la tierra ya no es ni para sus dueños, ni para quien la trabaja, sino para quienes patentaron las semillas y son proveedores monopólicos de transgénicos que impusieron mediante acuerdos asimétricos y abusivos. Un clásico ejemplo de re-regulación neoliberal.[21]

En nuestro país las cosas se manejaron de otro modo, mucho más sutil en virtud de las características de la propiedad de la tierra y de las características culturales de los productores. Pero básicamente por el modo de operar de los multimedia interesados en esa transformación de la matriz agropecuaria. Esto nos lleva a otra instancia, a saber, cómo se aprobó la utilización de la soja RR1 y del glifosato en 1996 para dar comienzo a una transformación de la matriz

[20] Se presentó una denuncia ante la Comisión de Defensa de la Competencia, avalada por la Federación Agraria Argentina, por monopolio contra la empresa Monsanto y su esquema de comercialización de la soja Intacta RR2, a la que nos referimos más adelante. Si bien la Ley de patentes argentina declara no patentables a las variedades vegetales, plantas y semillas, se realizan contratos con los productores que los obligan a comprar a las tres empresas que comercializan y a pagarle las regalías. Asimismo, hay proyectos de ley que le permitirían a Monsanto cerrar el cerrojo jurídico para poder cobrar la patente.

[21] En Colombia con la implementación de la Resolución 9.70/2010, se impusieron semillas transgénicas certificadas a los agricultores. Se implementó en 2013, luego de decomisar mediante la fuerza del ejército las semillas que habían conservado los agricultores. Todo gracias al Acuerdo de Libre Comercio que suscribieron Colombia y USA. Actualmente se está viviendo un conflicto similar en Guatemala.

agropecuaria. Para lograr esa aprobación se sortearon deliberadamente instancias elementales de discusión pública, para que una política con un impacto social y ambiental previsible fuera finalmente decidida por un funcionario de segunda línea, *de legibus solutus.* Inmediatamente después, el aparato de desinformación liderado por el suplemento Clarín Rural se ocupó de publicitar las ventajas extraordinarias de la sojización, la cual era presentada como el petróleo para Arabia Saudita, sin entrar en otras consideraciones que la rentabilidad.

Desde fines de los años `80 se venía promoviendo la idea de volver a la Argentina agroexportadora. El ex Presidente del Banco Central durante la dictadura genocida y futuro superministro de economía, Domingo Cavallo, por entonces miembro de Fundación Mediterránea, durante el gobierno de Alfonsín propuso "volver al modelo agroexportador que tuvo la Argentina en el pasado". La decisión de "apostar" a la biotecnología para aumentar la productividad fue tomada por el entonces Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de una manera poco transparente. Desde la perspectiva del periodista Horacio Verbistsky -no desmentida hasta donde sabemos- se trató de una resolución cuestionable porque no se realizaron las evaluaciones necesarias.[22] Por otro lado, estudiosas del tema plantean que esa decisión

[22] Verbitsky reiteró la acusación en varias oportunidades sin que aparentemente al ex Secretario se le moviera un pelo. En el artículo "El predador", artículo publicado por Horacio Verbitsky en el diario Página 12 el 5 de abril de 2009 expresa lo siguiente:

"…Solá también autorizó la introducción en la Argentina de la soja transgénica de Monsanto y el plaguicida que la acompaña, el glifosato. El avance de ese paquete tecnológico amenaza la soberanía alimentaria del país, afecta la calidad de los suelos y ha provocado graves problemas de salud a las poblaciones fumigadas con el agrotóxico que la transnacional estadounidense comercializa con la marca Roundup. La Argentina fue el segundo país del mundo en autorizar la soja RR (por resistente al Roundup), luego de Estados Unidos, en tiempo record y sin otras pruebas que las realizadas por la propia empresa. En su impresionante libro de investigación El mundo según Monsanto, que en un año ya se publicó en trece idiomas, la periodista francesa Marie Monique Robin describe la combinación de amenazas y sobornos con los que Monsanto avanza sus negocios a escala planetaria y menciona los ejemplos de Canadá e Indonesia, donde la transnacional pagó a funcionarios para la introducción de su hormona del crecimiento y su algodón transgénicos. Un dato que incluso algunos calificados investigadores desconocen es que el principal impulsor de la autorización de la soja RR y el glifosato fue el ingeniero Héctor H. Huergo, a quien Solá designó como director del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, donde permaneció entre febrero y noviembre de 1994. Su esposa de entonces, Silvia Mercado fue la agente de prensa de Solá (…) El ingeniero agrónomo Luis Polotto, quien militó con Solá en la agrupación estudiantil Cimarrón, cuenta que, al asumir con Menem, Solá convocó a varios ex compañeros y les preguntó quiénes estaban dispuesto a acompañarlo para hacer "lo contrario a lo que siempre dijimos". Polotto trabajaba en esos años en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, la cual propuso investigar los efectos que podría tener la introducción de la soja transgénica. Pero Agricultura y el INTA respondieron que era un tema de su competencia, la secretaria María Julia Alsogaray no insistió y Solá firmó el permiso. Lo hizo en dos resoluciones notablemente escuetas. La 115, del 14 de marzo de 1996, estableció el método de solicitud de autorizaciones para "la experimentación o liberación de la semilla de soja transgénica". La 167, del 3 de abril de 1996, autorizó a producir y comercializar la semilla y los productos y subproductos de la soja "tolerante al herbicida glifosato". Ese mismo año, Huergo creó el canal Rural de televisión por cable. Jorge Rulli, quien era titular de la Comisión Nacional de Diversidad Biológica dependiente de la Secretaría de Agricultura le reprochó a Huergo que violara los pactos firmados por la Argentina sobre biodiversidad. Huergo le contestó que se había quedado en el pasado: "Hoy la biodiversidad se hace en los laboratorios". Para Lapolla las autorizaciones deberían emanar del Ministerio de Salud, ya que es imposible obviar los efectos de los

responde más a un interés externo que a un interés interno que consiste en la constitución de "plataformas productivas" en los países del sur, que se orientan a satisfacer las estrategias globales de abastecimiento de las grandes corporaciones."[23] Por supuesto, se tiene que partir del principio de presunción de inocencia o de la buena fe de los funcionarios y expertos y considerar que la globalización condujo a un nuevo esquema internacional de división del trabajo, en el cual nuevamente a la Argentina le tocaría el papel de ser productor de materias primas, dado que tiene ventajas comparativas (en términos de la teoría del economista David Ricardo) para ser eficiente en ese tipo de producción. Entonces se trataría de una convergencia de intereses.

Nuestro punto es que en una democracia constitucional las políticas de fondo no pueden ser decididas de manera discrecional por un funcionario. Ni puede sostenerse que la decisión es el resultado de la racionalidad de un grupo de expertos en una comisión constituida previamente de manera sesgada para justificar esa decisión, en el contexto de una nueva institución, la CONABIA (Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria). En todos estos años lo que viene ocurriendo, desde antes de aprobarse la soja RR1 y la utilización del glifosato es que estos temas son sistemáticamente sustraídos al tratamiento público y a las instancias de representación política legislativas que pudieran dar lugar a un debate público que cuestionara las políticas o exigiera salvaguardas para evitar consecuencias evitables previsibles que aumentaran los costos de producción.

Estas conclusiones no solo las basamos en el artículo de Verbistsky, sino de un pormenorizado estudio en el cual se refleja las peculiaridades de las instancias institucionales en diferentes momentos. Ese estudio, traducido a nuestras categorías indica que si la comisión no fue integrada directamente mediante la influencia del *lobby* empresarial encabezado por

---

transgénicos sobre el ecosistema, sobre la selección natural y sobre otras especies, como la maleza, que no pueden evaluarse en un par de años y sin una investigación multidisciplinaria, compleja y cara. "Ya entonces Huergo era un empleado de Monsanto. Desestructuró el INTA, transfirió el capital genético estratégico para el país a las empresas privadas como Monsanto y Nidera, les permitió el acceso a los archivos secretos del INTA, cuyos equipos de investigación también fueron comprados por estas empresas. Esto le permitió a Monsanto crear la soja RR sobre la base de la variedad de soja natural desarrollada en la Argentina para los suelos del país. Quienes estaban en desacuerdo fueron despedidos del INTA. Así se perdió, entre otras, una variedad de maíz resistente a las sequías, que hubiese sido muy rentable para los pequeños productores y podría haber competido contra la soja transgénica. Huergo hizo todo esto, pero el impulsor decisivo del avance de la soja transgénica en la Argentina fue el propio Solá", concluye Lapolla. Huergo coincide. En su columna del 10 de enero El soy power llega a la política, escribió en Clarín Rural: "Felipe Solá fue casi diez años secretario de Agricultura, y su gran pergamino fue la autorización de la soja RR en 1996". Con admirable modestia, nada dijo de su propio rol en el acontecimiento que, se ilusiona, "cada vez tallará más fuerte en la gran escena política nacional".

[23] "Los pilares del modelo agrobusiness", p. 22.

Monsanto, son evidentes las características tecnocráticas y cientificistas de la comisión.[24] Cientificista en el sentido de Varsavsky y tecnocrática por las pretensiones de que una racionalidad técnica e instrumental puede determinar objetivos valiosos que la exceden. En la comisión no se dio lugar a otras perspectivas que no fueran las de una racionalidad técnica de expertos con una visión meramente productivista que no evaluaron otros aspectos que las ventajas económicas de los eventos biotecnológicos con el único fin de legitimar una política agropecuaria, que hubiera sido considera indeseable en muchos aspectos si la comisión hubiera sido interdisciplinaria o abierta al escrutinio público. Por otro lado, si se supone que esa racionalidad supone que se tiene que construir un conocimiento "objetivo, válido, fiable y completo", por lo menos el conocimiento aportado no fue completo. Se dejó afuera sistemáticamente a aquellos científicos que podían completar ese conocimiento: "La imposibilidad de "hablar el mismo idioma" generó que aquellos organismos gubernamentales que tenían una mirada asociada al "desarrollo sostenible" (Secretaría de Medio Ambiente) o aquellos científicos que planteaban una visión ampliada del análisis de riesgo no tuvieran incentivos para participar en la comisión."[25]

Debe quedar en claro que la racionalidad científica y técnica en tanto tal, no tiene capacidad para realizar una evaluación de prioridades en términos de valores, porque éstos exceden esa racionalidad.[26] En consecuencia, los componentes valorativos suponen instancias de interpretación política o filosófico-jurídica tomando como base los derechos fundamentales que desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 constituían leyes constitucionales. Pero estas instancias políticas se eludieron sistemáticamente. "La permanencia del discurso experto, en los términos previamente analizados, continuó evitando las miradas "politizadas" de aquellos que podían tener alguna opinión asociada al ordenamiento territorial, al cuidado del ambiente o a

[24] Sobre el modo non sancto de operar de Monsanto existe una vasta bibliografía, comenzando por el ya clásico libro y el documental de Marie Monique Robin, El mundo según Monsanto en el que muestra la estrategia de esa compañía para fomentar el empleo de transgénicos y agroquímicos, sin advertir sobre las consecuencias para el suelo y las personas. O peor aún, "manipuló estudios científicos para tapar los efectos de las toxinas sobre el ser humano". Ahora bien, debe quedar en claro que no es la única empresa que provee soja transgénica. Empresasargentina recurren a las variedades patentadas por Dupont, la cual recordemos, tuvo un litigio con Monsanto –a la que acusó de prácticas monopolistas- por esas patentes-

[25] Carla Poth "Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico", en Carla Gras y Valeria Hernández (comps.) El agro como negocio, Buenos Aires, Biblos, 2013, p.305.

[26] La racionalidad científica, en tanto deductiva no puede fundamentar principios valorativos porque estos constituyen la premisa mayor; porque inductivamente no se pueden fundamentar los valores sin incurrir en una falacia naturalista que consiste en considerar válido lo que es meramente vigente y, finalmente, porque la racionalidad técnica o instrumental sólo puede evaluar medios para alcanzar un objetivo valioso, pero ésta la antecede y queda fuera de su campo.

la información al consumidor."[27] En ese sentido, la totalidad de la decisión política quedó reservada a la discrecionalidad de un funcionario del Poder Ejecutivo, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, quien concentró la decisión en un contexto de opacidad o falta de transparencia frente a otros poderes del Estado y de la opinión pública en general.

Actualmente se acaba de aprobar un nuevo evento, la soja RR2, en una lógica que parece no diferenciarse de la anterior. El *agropower* instalado parece no tener límites. Quizás porque se cree que realmente que -como afirma un conocido lobista, en una analogía completamente falaz- "la Argentina sin soja es como Arabia Saudita sin petróleo". Independientemente del si la resolución se tomó siguiendo los procedimientos formales o no –lo cual no es menor- el problema, insistimos está en la sustracción al debate público de una decisión que involucra de diferentes modos al conjunto de la población.

En esta oportunidad los principales perjudicados -entendemos nosotros- van a ser los productores, dado que muy probablemente se les va a dificultar comprar las "bolsas blancas" de semillas transgénicas de soja RR1 sin pagar regalías en concepto de patentes, sino que van a tener que pagar mucho más por las semillas de soja RR2. Como puede leerse en el artículo "Ser o no ser, esa es la cuestión", publicado en el suplemento Clarín Rural el 23 de febrero de 2013, se ponen de manifiesto las bondades de la soja Intacta RR2, como más resistente determinadas plagas, como con una mayor capacidad de rinde.[28] Lo que queda claro es que el principal objetivo de este evento o versión de soja transgénica es la trazabilidad, lo que significa que cuando se usa esa semilla, es posible identificar el origen de la misma en el germoplasma patentado por Monsanto y, en consecuencia, como se ve en el artículo, en cualquier momento del proceso de producción o de comercialización, los productores deberán abona las regalías a las empresas comercializadoras de la nueva variedad de Monsanto.

---

[27] Carla Poth "Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico", p.312.

[28] "La soja Intacta RR2 Pro, tiene el nuevo gen RR2 (que resiste al glifosato y al mismo tiempo brinda una sensible mejora de rendimiento) junto con un gen Bt que les brinda resistencia a insectos lepidópteros". Más adelante, un gerente de Monsanto explica que "Está claro que la Intacta llega para cambiar el negocio de soja en la Argentina. Y no solo desde lo tecnológico, sino también desde lo organizacional, si se quiere. Por esta tecnología habrá que pagar, a diferencia de lo que sucedió con la RR que hasta hoy se sigue sembrando, por la cual nunca se abonó ninguna regalía (…) El canon tecnológico se va a pagar por separado de la semilla, porque el gen es de Monsanto, que dará la licencia de uso, mientras que el germoplasma es de cada semillero (…). Cuando se entregue soja Intacta al acopio zonal o al exportador, se deberá avisar que se trata de grano que contiene esa tecnología. El receptor chequeará en el sistema si el productor que envía esos camiones pagó antes el canon tecnológico o no. Y, si no lo hizo, deberá pagarlo en esa instancia. "Ser o no ser, esa es la cuestión", publicado en el suplemento Clarín Rural el 23 de febrero de 2013.

4. Otros negocios *non sanctos* y la afectación del derecho a la comunicación

En Argentina la iniciativa privada de un *pool* de siembra, uno de cuyos inversores principales, José Aranda, es a la vez el vicepresidente del multimedia más grande del país, pretendía construir una represa, Ayuí Grande, en la Provincia de Corrientes dejando sin agua a pequeños y medianos productores. Sugiero ver en YouTube las expresiones en la audiencia pública del Sr. Luis Piccolini, productor correntino de Pasos de los Libres, quien denunciaba no sólo la obra, sino la falta de planificación participativa que involucrara a los afectados, la falta de información y la usurpación del agua pública: "No hay voces"- decía Piccolini, perjudicado previamente por la represa Ayuí de Bonpland. Obviamente, era muy difícil llegar a la opinión pública debido a que eso requería enfrentar a la más grande concentración mediática del país, que no sólo controlaba a sus medios, sino también a medios más pequeños de diferentes modos, sea por el precio del papel, sea porque debían publicar noticias de su agencia de noticias, sea porque monopolizaban el cable y no aparecían noticias locales. Si pudo llegar este conflicto a la opinión pública fue en virtud de otros conflictos, dado que ni los medios de proximidad ni los medios nacionales levantaban la noticia. Finalmente logró detenerse la obra.

El proceso de concentración mediática al servicio de las políticas neoliberales recién está comenzando a revertirse a partir de la declaración de constitucionalidad plena en 2013 por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la Ley de Servicios de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en 2009. La propia ley fue el resultado de un largo camino de militancia de las organizaciones sociales desde la transición democrática en 1983 y con la conformación de la Coalición por una Radiodifusión Democrática en 2004, la cual pudo converger con las necesidades del gobierno democrático que en 2008 se dio cuenta que no podía confiar en un multimedio concentrado.

Como ocurriera con la concentración mediática y la aprobación de la utilización de la soja y el glifosato en contextos deliberados de opacidad, resultará preocupante cualquier política que no recurra a instancias públicas de esclarecimiento y de decisión, sean audiencias públicas, foros públicos y en las instancias legislativas correspondientes. Por eso no podemos dejar de plantear como consigna, volvamos a Kant, exijamos que se instale el Principio de Publicidad para poder controlar y, a la vez, acompañar a nuestros gobernantes. Como dice Kant, nuestros gobernantes sin querer ser injustos pueden serlo por error o por ignorancia. En ningún caso son infalibles. Por

lo tanto, no podemos renunciar a hacer un uso público de la razón y a nuestra libertad de expresión. Aún más, como ciudadanos estamos obligados a hacerlo.

Bibliografía

FLAX, Javier (2006): "Construcción institucional de confianza", *Cuadernos de Ética* Nº34, vol.21, Buenos Aires

FLAX, Javier (2010): "Multimedia y conflictividad", artículo publicado en las *Actas de las Jornadas Nacionales de Etica 2009 "Conflictividad*", Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Buenos Aires

FLAX, Javier (2014): "Patentes: un conflicto entre el derecho a la propiedad y el derecho al conocimiento", Capítulo 3 de *Política científica, interdisciplina y derechos humanos*, Buenos Aires, Biblos

HABERMAS, Jürgen (1994): *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gili

KANT, Emanuel (1984) *Teoría y Praxis*, Bs. As., Leviatan.

KANT, Emanuel (1986): "Respuesta a la pregunta: ¿qué es el iluminismo? *Espacios de crítica y producción* Nº4/5, Bs. As., OPFYL

KANT, Emanuel (1986): "Respuesta a la pregunta: ¿Qué es el iluminismo? En *Espacios de crítica y producción* Nº4/5, p. 46, Bs. As.

KANT, Immanuel (1985) *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos,

Poth, Carla (2013): "Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico", en Gras, Carla y Hernández, Valeria (comps.) El agro como negocio, Buenos Aires, Biblos,

RÀFOLS VAILLÈS, Carles (2007): "¿Ética en las empresas o empresas éticas? Avanzar en una implantación contradictoria" en Alcoberro, Ramón (coord.) *Ética, economía y empresa*, Barcelona, Gedisa

STIGLITZ, Joseph (2000): "Lo que aprendí de las crisis económicas mundiales, artículo escrito para *The New Republic*.

LAS TIC, ¿UN TERRENO MASCULINO? UNA MIRADA SOBRE LA BRECHA DIGITAL DE GÉNERO EN EL SEGUNDO CORDÓN DEL CONURBANO

Romina Anahí Antonelli[1]

Resumen

El siguiente trabajo se elaboró durante el primer semestre de 2012, en el marco del Seminario de Temática Comunicativa I: TIC y redes sociales y forma parte de la investigación denominada Observatorio de Usos de Medios interactivos, dirigida por R. Cabello en el área de Comunicación de la UNGS. Para abordar la temática de la brecha digital de género, nos proponemos indagar la forma en la que hombres y mujeres se relacionan con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en particular con Internet, el celular y la computadora), a partir de lo que ellas y ellos se representan en torno al acceso y uso que hacen de las tecnologías, con el fin de observar si existen diferencias en cómo se maneja cada género El trabajo es una primera aproximación a la problemática y se sostiene sobre el análisis de catorce entrevistas realizadas a personas de distintas edades y sexos, pertenecientes a sectores populares del segundo cordón del conurbano bonaerense.

Introducción

El presente trabajo se elaboró durante el primer semestre de 2012, en el marco del Seminario de Temática Comunicativa I: TIC y redes sociales y forma parte de la investigación denominada Observatorio de Usos de Medios interactivos. Fase Inicial, dirigida por R. Cabello en el área de Comunicación de la UNGS. En esta etapa de la investigación se efectuó una primera aproximación al problema de los usos y las representaciones sobre tecnologías digitales interactivas, entre personas pertenecientes a los sectores de menores ingresos de la población. Se realizaron catorce entrevistas exploratorias a personas de ambos sexos y distintos tramos de edad, residentes en diversas localidades del segundo cordón del conurbano bonaerense.

Entre todas las dimensiones abordadas a través de esas entrevistas, este trabajo se dedica en particular a analizar la forma en la que mujeres y hombres se relacionan con las Tecnologías

[1] Estudiante de Licenciatura en Comunicación – IDH/UNGS. Mail de contacto: rantonel@ungs.edu.ar

de la Información y la Comunicación, partiendo de lo que ellas y ellos mismos manifiestan respecto de lo usos y representaciones que tienen en el manejo de las computadoras, Internet y los celulares.

Resulta relevante aclarar, que con el objetivo de ser coherentes respecto de lo que una mirada de género supone, se buscará utilizar un lenguaje que no invisibilice a la mujer, sino que la ponga en un plano de igualdad con el hombre. Yaque si lo consideramos uno de los instrumentos fundamentales para la comunicación humana, no podemos quedar ajenas a la discriminación que se presenta en el mismo.

En relación con la estructura del trabajo, en los primeros apartados se hará un repaso de los conceptos y dimensiones de la brecha digital, la perspectiva de género y la brecha digital de género. A continuación se presentará una breve síntesis de lo que surgió en las entrevistas y se hará un análisis de los contenidos, retomando los conceptos teóricos utilizados. Finalmente se esbozarán una serie de reflexiones y conclusiones sobre el trabajo y sus objetivos.

Desarrollo

La brecha digital

El modo en que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son diseñadas, elaboradas y distribuidas tienen consecuencias en las posibilidades de acceso y uso que las distintas comunidades y personas alrededor del mundo puedan hacer de ellas; el término brecha digital refiere así, a la división que existe entre aquellas personas y sociedades que tienen acceso a las TIC y las que no lo tienen o no disponen de los conocimientos o habilidades para usar estas tecnologías eficazmente (AMARC ALC y ALER; 2008)[2].

Si bien en un primer momento se utilizó el término brecha digital para referirse a la posesión de aparatos y dispositivos y las posibilidades o no de conectarse a las redes de Internet, varios autores y autoras coinciden en que en realidad existen múltiples brechas digitales, y que por lo tanto se manifiestan también en las capacidades de navegación discriminada, la confianza con la que se maneja la tecnología, el desarrollo de destrezas técnicas y el uso de las TIC como

---

[2] Publicación realizada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC) y la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) en el marco del Programa conjunto Ritmo sur.

un medio para promover la participación y la integración en la sociedad (Géliga Vargas, J. ; 2006). En este sentido, Géliga Vargas propone considerar al acceso como

> La posibilidad de utilizar las tecnologías de manera efectiva, reconociendo sus limitaciones y posibilidades para cada contexto de uso, apropiándolas para la consecución de objetivos individuales y colectivos, adoptándolas crítica y participativamente al conjunto de prácticas comunicativas que hacen a la sociabilidad, utilizándolas como recursos para la creación, expresión, producción e intercambio cultural.[3]

La mayoría de las autoras consultadas para este trabajo señalan como una equivocación el hablar de las tecnologías en términos de neutralidad yaque si bien podría decirse que las herramientas en sí mismas lo son, no lo son las decisiones que se toman sobre ellas ni los procesos sociales y culturales en los que surgen. En este sentido, cabe preguntarse de qué forma su desarrollo impacta en la relación que tanto hombres y mujeres establecen con ellas, así como los distintos factores que también median en estas relaciones (raza, origen, país, clase social, educación y edad, entre tantos otros).

Veamos cómo se expresan algunas de las diferencias entre ambos: mundialmente, las mujeres que hacen carreras de exactas o ingeniería representan sólo el 20%. En los organismos de investigación científica el número disminuye en los puestos de decisión y es casi nulo en los cargos directivos (Sabanes Plou, D.; visto en junio de 2012).

Las mediciones llevadas a cabo por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el 2000 y el 2002, revelan que dentro de la población que no tiene posibilidades de acceder a Internet, las mujeres padecen más restricciones que los hombres, lo que pone en relieve una clara situación desventajosa en relación al género (AMARC ALC y ALER; 2008).

Las TIC, una cuestión de género

Según Chat García Ramilo y Cheekay Cinco, el género hace alusión a "los estereotipos sociales y culturales que cada sociedad asigna al comportamiento, las características y valores que se atribuyen a los hombres y mujeres, y que los símbolos, las leyes y regulaciones, las

---

[3] Géliga Vargas, J. (2006). "Acceder, cruzar, nivelar: disyuntivas escolares ante la brecha digital" en Cabello, R (coord.) Yo con la computadora no tengo nada que ver, Buenos Aires, Prometeo y UNGS, pp. 62.

instituciones y la percepción reafirman" (García Ramilo, C., Cinco C.; 2005:27). En el fondo de estos estereotipos se esconde la idea de que tales características son naturales y por lo tanto, no pueden cambiarse; cuando en realidad se trata de construcciones en donde influyen factores históricos, ideológicos, étnicos, religiosos, económicos, regionales, culturales que se convierten en desigualdades sociales, políticas y económicas, en los que se sostiene la idea de que las actividades y atributos "masculinos" (adjudicados a su género) se aprecian como superiores a las "femeninas" (García Ramilo, C., Cinco C.; 2005).

Los atributos de género pueden ser opresivos y discriminatorios, y se reproducen en todos los ámbitos de la vida de las personas; históricamente las mujeres han sido consideradas como biológicamente menos capacitadas para realizar actividades más técnicas y rigurosas, por lo que estos estereotipos terminaron extendiéndose al ámbito de la tecnología y la ciencia, gracias a los enfoques educativos, las oportunidades de estudio y los diseños tecnológicos que refuerzan la brecha de género existente en el uso de las TIC (García Ramilo, C., Cinco C.; 2005). En este sentido, un enfoque de género resulta necesario para comprender las relaciones de poder que existen en la sociedad, a fin de tomar conciencia tanto de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, como de las que se producen al interior de estos grupos (de clase, regionales, educativas, económicas y culturales, entre otras) (AMARC ALC y ALER; 2008).

La brecha digital de género

La brecha digital de género, no sólo supone un número menor de mujeres "usuarias" de las TIC, sino que además se refiere a las desigualdades estructurales de género que se presentan como barreras para su acceso y uso (Rodríguez, A.; 2009). Se reconocen, al menos tres tipos de brechas digitales de género: la primera se presenta en las pocas posibilidades de acceso a las TIC, particularmente a Internet; la segunda se observa en las diferencias respecto de las habilidades tecnológicas, la intensidad y el tipo de uso; y la tercera brecha alude a los usos más avanzados que implican las aplicaciones más innovadoras en el marco de la comunicación y el ocio, en Internet; estas diferencias resultan cruciales para entender la desigualdad de género, ya que afecta el terreno donde se forman y lideran los cambios sociales, económicos y tecnológicos (Rodríguez, A.; 2009).

Observando la brecha digital de género en las entrevistas

A partir de la lectura de las entrevistas las mujeres manifiestan las siguientes actitudes en relación con las TIC:

- aprendieron a usar las computadoras e internet con la ayuda y acompañamiento de otras mujeres. En algunos casos incluso señalan que se debe a que ellas tienen más paciencia para enseñar y aclarar dudas que los hombres de la familia o amigos, que además son muy rápidos para explicar;
- plantean la necesidad como principal motivación para aprender cosas nuevas en relación con el uso de las computadoras e Internet. En menor medida la utilizan para "entretenerse" en términos de usar juegos o escuchar música mientras se realizan otras tareas;
- en la mayoría de los casos las usan en "los tiempos libres", una vez finalizadas las tareas del hogar y de estudio, entre otras;
- la mayoría expresa que sabe usarlas, pero les falta. Incluso muchas manifiestan miedo a explorar la tecnología porque puede romperse, o por el hecho de no saber cómo se maneja tal o cual programa, aplicación o accesorios;
- las dificultades en el aprendizaje o el desconocimiento se asocian con características y responsabilidades propias.

En el caso de los hombres entrevistados, se observaron las siguientes cuestiones:

- la mayoría manifiesta que utilizan las tecnologías solos, y no piden ayuda;
- aprendieron y aprenden a usarlas en cursos o en el colegio y explorando por su cuenta (a prueba y error), algunos incluso rompieron varios dispositivos, pero no temen seguir usándolos;
- usan con más frecuencia las tecnologías, más veces en el día y en la semana y la mayoría lo considera un pasatiempo. Algunos expresan que la utilizan demasiado;
- las dificultades y la falta de conocimiento de algunas cuestiones se asocian con la necesidad de investigar más, y no se considera como algo personal. Algunos,

manifiestan tener cierta predisposición y conducta que les favorece el manejo de las tecnologías;

- la mayoría expresa que les resulta fácil el uso;
- al igual que las mujeres usan las tecnologías para comunicarse y buscar información, pero además descargan aplicaciones y programas, miran otros medios como la televisión y medios gráficos, y juegan, entre otras actividades;
- algunos confiesan que ayudan a algún familiar o conocido a utilizar las tecnologías, en todos los casos hacen referencia a mujeres (sobrina, hermana, novia, prima).

Por otra parte, y en términos generales resulta relevante mencionar que si bien en este trabajo nos detenemos en las diferencias que se observan en el modo en que mujeres y hombres se relacionan con las TIC, no podemos dejar de lado las diversas manifestaciones que tienen lugar en el interior de estos dos grupos. De forma que no puede considerarse a las mujeres como un todo homogéneo, ya que está atravesado por distinciones sociales, culturales, etarias y de nivel educativo, entre otras (AMARC ALC y ALER; 2008), igualmente no sería correcto suponer que el de los hombres no está influenciado por los mismos condicionantes. En este sentido, en las entrevistas si bien no podría hablarse de que exista una brecha de clase, ya que estamos trabajando con personas de “sectores populares”, sí se observa una brecha generacional que se manifiesta principalmente en la mayor confianza y soltura que tienen las y los jóvenes en relación con los y las más grandes, sobre todo en lo que hace al uso del celular. Veamos los siguientes testimonios:

> …quizá otra gente que sea más grande capaz que le cueste más, pero… a mí se me hizo fácil. Claro, si es fácil… (Estefanía, 18 años).

> …Internet es una cuestión generacional, porque lo que es del año 50’ en adelante, hasta diríamos los 60' no había. Nosotros quedamos colgados… (Berta, 59 años)

De la misma manera, se observan diferencias en los niveles educativos de las y los entrevistados, ya que quienes tuvieron la posibilidad de hacer algún curso y/o tuvieron informática en la escuela, demuestran más conocimiento respecto de algunas cuestiones, en relación con aquellos y aquellas que no tuvieron esa posibilidad. Esto mismo se manifiesta para las y los que están estudiando actualmente, que tienen la necesidad de explorar un poco más y utilizar programas que les faciliten la realización de diversos ejercicios y tareas. Por ejemplo:

…Nunca jamás, jamás nada, tecnología nada, de lejos mirar así nomás, pero de pasada… (Omar, 35 años)

…El usarlo a los golpes sin tener un conocimiento previo… se te complica. Se te complica porque por ahí te sale alguna ventana de error o "Vaya a tal lado" o palabras que son directamente, diríamos, técnicas de la red, diríamos, o entonces de la computadora ya medio que se te complica si no tenés una base… (Natalia, 29 años)

Enfocándonos un poco más en lo que tiene que ver con la brecha digital de género se observó claramente que si bien muchas de las mujeres y los hombres coinciden en que usan las tecnologías en los tiempos libres, queda claro que las primeras las utilizan para cuestiones más funcionales como comunicarse o buscar información y en muy pocas ocasiones para jugar. Ellos también realizan estas actividades, pero se sienten más cómodos y libres para jugar y explorar, incluso le dedican más horas (mayor frecuencia en el día y durante la semana) al uso de las TIC. En la mayoría de los casos, las mujeres señalan que su principal incentivo para aprender a usar las tecnologías, fue, por un lado, la necesidad de comunicarse con seres queridos que se encuentran en otros lugares, y por otro, para acceder a información que requieren en su vida cotidiana (como el estudio, por ejemplo); de esta forma podría decirse que las mismas motivaciones para el uso de las TIC responden a cuestiones más específicas y prácticas.

Al respecto, Cecilia Castaño Collado nos dice que desde pequeños a los niños se les enseña a explorar y dominar el mundo, a través de los videojuegos y otros dispositivos, mientras que a las niñas se les inculca a ser responsables y usar las herramientas sólo como medio para resolver problemas, más que para entretenerse; de esta forma los chicos logran más confianza y tienen menos miedo a equivocarse que las chicas, cuando se encuentran delante de las tecnologías. La autora sostiene que esto se debe a que los varones tienen más experiencia y están más estimulados para usar las TIC por la familia y la escuela, y que en algunos casos llegan a tener un uso excesivo (Castaño Collado, C.; 2008). Miremos los siguientes fragmentos:

…más aprendí por iniciativa propia, desde que me regalaron mi computadora toqueteaba todo el tiempo, digamos, ensayo error digamos… (Marcelo, 22 años)

En cambio, en los testimonios de algunas mujeres observamos una actitud que Castaño Callado denomina "tecnofobia", que les impide animarse a indagar y probar distintas opciones con las tecnologías, al punto de que tienen miedo de romper el dispositivo.

…hay algunos programas por ahí algunas cosas que no entiendo, no y directamente no entro… (Belén, 18 años)

…Porque a veces tengo miedo de romperla. Entonces por miedo a que se me rompa hay cosas que no las toco… (Alicia, 59 años)

Respecto al uso de los videos juegos, tal como plantea Cabello (2008) en su libro, retomando las palabras de E. Rodriguez, las mujeres si bien no hablan de perder el tiempo, sí está mal visto, ya que utilizan expresiones como “viciar”, dicen que no les gusta, o les da vergüenza confesar que dedican cierto tiempo a jugar y se ríen.

Por otro lado, tal como señala Castaño Callado, en varios testimonios queda en evidencia cómo las mujeres consideran que necesitan esforzarse y estudiar más para tener un mejor desempeño en la utilización de las TIC, ya que les cuesta más aprender, mientras que los hombres experimentan su soltura en el manejo casi como algo natural, ya que “desde el jardín de infancia el éxito se considera masculino” (Castaño Collado, C.; 2008:7). Veamos cómo lo expresan las y los entrevistados:

…Ehh porque por ahí tiene que ver con que yo vengo con una lógica de consumir videos, o de comunicarme mucho a través de la computadora, y le doy esa misma continuidad de función en el teléfono. Es así, como una conducta que tengo, digamos… (Marcelo, 22 años)

...porque antes como que me explicaban, pero era un poco dura de entendimiento y no tenían paciencia para enseñarme entonces decidí hacer el curso… (Mabel, 39 años)

También consideramos interesante mencionar que la mayoría de las mujeres confiesan que reciben o recibieron ayuda de otras mujeres para aprender a usar las tecnologías, yaque en algunos casos, cuando recurren a los hombres, no los entienden y se pierden en la explicación.

Asimismo resulta relevante observar las distintas consideraciones que se hacen sobre “el buen uso” de las tecnologías, ya que si lo asociamos con el concepto de acceso presentado por Géliga Vargas, en tanto que supone que a través de las tecnologías se puedan lograr objetivos personales y colectivos (Géliga Vargas, J ; 2006), podríamos decir que los hombres tienen una mejor idea de lo que el acceso implicaría y lo hacen efectivo, por ejemplo:

…Sí, y porque cuando los usos logro mi objetivo… (Fernando, 24 años)

En cambio, para algunas mujeres, el buen uso se relaciona con la posibilidad de usar estas herramientas para buscar información.

Tanto Amelia Rodríguez como Cecilia Castaño Callado hacen alusión a que entre las causas que generan la brecha digital de género se encuentra el hecho de que las mujeres no suelen trabajar en empleos que requieran conocimientos muy calificados para el uso de las TIC y que además en sus hogares, tienen menos tiempo que los hombres para dedicarle, ya que deben ocuparse del mantenimiento y del cuidado del hogar y de los infantes, lo que las fuerza a relegar el ocio y el desarrollo profesional y personal (Rodríguez, A.; 2009). En este sentido, podemos decir que, más allá de que las mujeres aquí entrevistadas no realizan trabajos que estén íntimamente relacionados con las tecnologías y que requieran de un conocimiento profundo de las mismas, ellas explícitamente comentan que utilizan las TIC cuando les "sobra" el tiempo. Por ejemplo:

> …de las nueve más o menos… después de las nueve que es cuando ya hice la cena, que y… yo vivo con mi marido sola… o sea, tengo a mis hijos grandes así que estamos los dos viejos solos. Entonces yo prendo mi máquina y ahí empiezo. O salvo que, a la tarde, viste... Esté sin hacer nada y que no tenga algo para hacer… y ahí me pongo… (Alicia, 59 años)

Finalmente, si bien se supone que hombres y mujeres utilizan de forma similar las funciones y programas relacionados con la comunicación, ellos tienden a optar por los "usos más tecnológicos" con fines lúdicos y de consumo, tales como descargar software, música y otros contenidos, mientras que ellas eligen los más funcionales relacionados con la salud, educación, y servicios (Castaño Collado, C.; 2008).

> …lo que es Internet uso muy poco, uso para bajar música, videos, películas, que se yo… pero boludeces, etcétera. Y particularmente, lo que es redes sociales, lo único que uso es el Facebook… (Leandro, 20 años)

> …O sea, yo voy busco, descargo información. O sea, yo busco más que nada como… eh… como una fuente. Como otra fuente de información. O sea, aparte de libros o revistas. Más que nada para eso. Para entretenimiento no… (Natalia, 29 años)

Conclusión

En definitiva, una mirada de género sobre las TIC supone no sólo la reflexión sobre los estereotipos que nosotras mismas reproducimos, sino también la posibilidad de repensar la forma en la que los transmitimos y legitimamos en diferentes instancias. A partir de esto podremos buscar alternativas para educar sobre las TIC, tanto desde nuestro rol en la familia como en la sociedad, desde la academia, los medios de comunicación y demás instituciones de las que formamos parte.

Consideramos que esto puede resultar un mínimo aporte para que muchas y muchos más podamos trabajar en conjunto para reducir esta brecha hasta que desaparezca. Sabemos que no es una tarea sencilla, pero como dice Cecilia Castaño Collado

> El reto al que nos enfrentamos no consiste en que las mujeres empiecen a comportarse como los hombres. El objetivo es hacer posible que utilicen las tecnologías al mismo nivel y con la misma destreza que los hombres y que ocupen puestos similares a ellos, como diseñadores de sistemas, gestores de redes o consultores informáticos.[4]

En este sentido el verdadero desafío se encuentra en un cambio de índole más estructural que logre socavar las bases del machismo en la sociedad occidental, a fin de que se comprendan que los estereotipos que hacen al género no son características naturales, sino construcciones sociales y culturales, y que por esta razón pueden modificarse.

De la misma manera se buscó mirar con detenimiento la brecha de género sin perder de vista las demás brechas que atraviesan a la población en cuestión, así como también teniendo en cuenta las particularidades que supone realizar este tipo de trabajo en el conurbano bonaerense, dadas las diversas tramas culturales, sociales y económicas que constituyen las diferencias que hacen del segundo cordón un escenario distinto del que se observa en el resto del Gran Buenos Aires.

Finalmente, vale la pena mencionar la ironía que nos representa el hecho de que la mayoría de los textos utilizados para realizar este trabajo fueron encontrados en internet, por lo que cabe preguntarse ¿cómo se puede concientizar y generar un verdadero cambio si utilizamos las mismas herramientas que sabemos no les son accesibles a todas las mujeres? Por esta razón consideramos que una real transformación en la manera en las que nos relacionamos con las TIC debe ir acompañada, por un lado, de programas que comprendan las formas en las que se

[4] Castaño Collado C. (2008). La segunda brecha digital y las mujeres. Fuente: Revista Telos, disponible en http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1567 ; pp. 9.

manifiesta la brecha, con el objetivo de generar dispositivos que transmitan esta problemática por medios que sean realmente accesibles a las mujeres; y por otro, de políticas que promuevan el diseño, la producción de contenidos, el desarrollo e implementación de las tecnologías por parte de las mujeres. De esta forma evitaremos contribuir con la reproducción de esa brecha que intentamos subsanar, para que las mujeres puedan pensar y crear críticamente con las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Bibliografía

Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe (AMARC ALC) y Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) (2008) *Gritos en el coro de señoritas. La apropiación del rol político de las mujeres a través de los medios* Publicación realizada por la en el marco del Programa conjunto Ritmo sur; Buenos Aires.

Cabello, R. (2008). *Las redes del juego*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Castaño Collado C. (2008). *La segunda brecha digital y las mujeres*. Revista Telos. 14 de agosto de 2008, disponible en http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1567

Feria. L. *Doble click: mujeres y tecnología.* Visto en junio de 2012, disponible en http://www.ucol.mx/acerca/coordinaciones/CGSTI/publi_pdf/22_feria.pdf

Géliga Vargas, J. (2006). "Acceder, cruzar, nivelar: disyuntivas escolares ante la brecha digital" en Cabello, R (coord.) *Yo con la computadora no tengo nada que ver,* Buenos Aires: Prometeo y UNGS.

García Ramilo, C. y Cinco C. (2005) *Metodología de Evaluación con perspectiva de Género para proyectos de tecnología de la información y la comunicación. Una herramienta de aprendizaje para el cambio.* Publicado por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y el Programa de Apoyo a las Redes de Mujeres de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (PARM APC), disponible en http://www.apcwomen.org/gemkit/pdf/GEMEspanol.pdf

"Pico de lora" Serie de cuadernillos. *Con todas las voces. Comunicar en clave de géneros.* Buenos Aires: Trama, lazos para el desarrollo y Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de

la Ciudad de Buenos Aires (D. G. Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Subsecretaría de Promoción Social).

Rodríguez, A. (2009) *¿Qué es la brecha digital de género?* 3 de junio de 2009, disponible en http://saludycomunicacion.wordpress.com/2009/06/03/%C2%BFque-es-la-brecha-digital-de-genero/

Rodríguez Contreras, A. (2011) *Género y TIC. Hacia un nuevo modelo más equilibrado o la Sociedad de la Información a dos velocidades.* 29 de abril de 2011, disponible en http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/52_esp.pdf

Sabanes Plou, D. *Mujeres y Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Visto en junio de 2012, disponible en http://www.cuadernos.tpdh.org/file_upload/02_Dafne_Sabane.pd

¿DE QUÉ HABLAN LOS MEDIOS GRÁFICOS, CUANDO HABLAN DE VIOLENCIA DE GÉNERO?

Romina Anahí Antonelli[1]

Resumen

En este trabajo, cuyo tema es la construcción mediática de la violencia de género y los estereotipos en torno a la cuestión, se propone dilucidar qué entienden los medios gráficos por violencia de género, a partir de analizar cómo se refieren a los actores involucrados y cómo presentan los hechos ocurridos en casos de violencia contra las mujeres. Para esto se utilizarán varios artículos publicados en las versiones online de las ediciones impresas de Página/12 y La Nación, aplicando la conceptualización y tipologías que se enmarcan en la Ley Nacional Nº 26.485 (Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales) y el decálogo de la RED-PAR para el tratamiento de los casos de violencia de género en medios gráficos. Se entiende que los medios de comunicación, en tanto difusores de mensajes estereotipados y reproductores de la cultura, deberían modificar la forma en la que muchas veces abordan estos casos, para que quede en evidencia el carácter social de la violencia contra las mujeres y las consecuencias que esta produce sobre el ejercicio pleno de nuestros derechos.

Introducción

Este trabajo se propone observar la forma en la que dos diarios argentinos (Página/12 y La Nación) construyen las noticias que tratan el tema de la violencia de género, a partir del análisis de cuatro artículos de las versiones online de la edición impresa. Las cuatro noticias hacen referencia a dos casos de asesinatos a mujeres, uno del día 14 de septiembre y el otro del 12 de octubre del 2012.

Nos interesa indagar ¿qué tipo de concepción sobre la violencia de género tienen los diarios utilizados? ¿cómo se refieren y caracterizan a los actores involucrados en los sucesos? ¿cómo se presentan los hechos ocurridos? A partir de esto se pretende vislumbrar qué

[1] Instituto del Desarrollo Humano – Universidad Nacional de General Sarmiento. antonelli.romina@yahoo.com.ar

estereotipos se ponen en juego en estos casos, y si realmente reflejan lo que se define como violencia de género (o violencia contra la mujer) en el marco de la ley nacional. Para esto se realizará un análisis del contenido de las notas, atendiendo tanto a la parte textual como a la paratextual.

El corpus utilizado está compuesto por cuatro artículos periodísticos (dos de La Nación y dos de Página/12) que relatan dos casos de mujeres asesinadas en este año. El primer caso, del día 14 de septiembre, narra que, a partir de una discusión entre un hombre y una mujer en la calle, él la apuñaló y luego se suicidó; ambos diarios comentan que el posible motivo de tal crimen fue que ella se negó a retomar la relación que tenían. El segundo caso, del día 12 de octubre se detalla cómo un hombre (cuya profesión es policía) le disparó a una mujer y a otro hombre mientras éstos estaban sentados en un auto afuera de la casa de ella; en ambos diarios se retoma el testimonio del padre de la víctima y se hace referencia a la principal hipótesis de los investigadores del crimen: "el policía dio por hecho que su novia lo estaba engañando"[2].

Respecto del desarrollo del trabajo, en primer lugar, se hará un repaso por las principales concepciones relacionadas con el género y la violencia contra la mujer, así como las diversas formas en las que se manifiesta. En segundo, se hará una breve descripción y análisis de la forma en la que cada diario conceptualiza la violencia de género, nombra y caracteriza a los actores involucrados y presenta los sucesos. Finalmente se presentarán algunas reflexiones y conclusiones sobre el trabajo realizado.

Algunas consideraciones respecto de la violencia de género

El concepto de *género*, se refiere a "los estereotipos sociales y culturales que cada sociedad asigna al comportamiento, las características y valores que se atribuyen a los hombres y mujeres, y que los símbolos, las leyes y regulaciones, las instituciones y la percepción reafirman"[3]. Los atributos de género pueden ser opresivos y discriminatorios, y se manifiestan en desigualdades sociales, políticas y económicas, en las cuales las actividades y características

[2] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.

[3] García Ramilo, C. y Cinco C. (2005) Metodología de Evaluación con perspectiva de Género para proyectos de tecnología de la información y la comunicación. Una herramienta de aprendizaje para el cambio. Publicado por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y el Programa de Apoyo a las Redes de Mujeres de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (PARM APC), disponible en http://www.apcwomen.org/gemkit/pdf/GEMEspanol.pdf; pp. 27.

"masculinas" son consideradas y percibidas como superiores a las "femeninas". En este sentido, es una categoría que se vincula con las relaciones y con la política (García Ramilo, C., Cinco C.; 2005:27/28).

En relación con lo anterior, los estereotipos sobre cómo deben comportarse ellos y ellas y la desigualdad de poder entre los géneros apoyada sobre la estructura social vigente, han garantizado el surgimiento de conductas violentas legitimadas por un mandato social que sostiene que los más poderosos tienen derecho a someter a los menos poderosos, y que la violencia es una herramienta válida e incluso necesaria para hacerlo (Expósito, F.; 2011: 20/22).

Existen distintas formas en las que se puede referir a este tipo de violencia: el término *violencia de género* se refiere a aquella que se ejerce sobre las mujeres con el objetivo de oprimirlas por el sólo hecho de ser mujeres. *Violencia machista* alude a la violencia basada en un pensamiento cultural patriarcal donde el hombre tiene el poder a cualquier costo. *Violencia contra las mujeres* es en realidad, la terminología más adecuada para definir la situación (Red PAR, 2010: 11). [4]

Algunas de las formas que adopta la violencia de género son: física, institucional, laboral, obstétrica, mediática, conductas de control y dominio, amenazas, abuso verbal y psicológico, abuso social, emocional, ambiental y económico, aislamiento, violencia sexual, chantaje emocional, entre otras. Se habla de *femicidio* cuando alguna de estas formas termina en la muerte, y es utilizado para dejar en evidencia el carácter político del hecho (Red PAR, 2010: 11/12).

La violencia de género: una cuestión de derecho

Bottomore (2005), retomando los planteos y categorías de Marshall entiende que la idea de ciudadanía tal vez no proporcione un marco conceptual adecuado para analizar el desarrollo de los derechos individuales; por esta razón propone como alternativa, considerar un conjunto de derechos humanos necesarios para que cualquier individuo conviva y trabaje en una comunidad. Esto se debe a que la ciudadanía formal o legal, relacionada con la pertenencia a una nación y su rol histórico en la comunidad política, no garantiza la posesión y el ejercicio efectivo de los

[4] Periodistas de Argentina en Red por una comunicación no sexista.

derechos sociales de las personas que viven en comunidad, es decir, no garantiza la ciudadanía sustantiva (Bottomore, T., 2005: 133/136).

De esta forma, el autor sostiene que es necesario tener una visión más global respecto de los derechos, despegándola de la identidad nacional, a los fines de tener una mejor comprensión de otros factores que también influyen en el acceso a la ciudadanía sustantiva. Justamente, uno de los factores sobre los que presta especial atención es la cuestión de género, y señala que, en primer lugar, los derechos civiles fueron adquiridos tiempo más tarde por las mujeres por considerarlos una extensión de los salarios de sus esposos; en segundo lugar comenta que los derechos políticos también fueron reconocidos más tardíamente para las mujeres, en el siglo XX, quienes además, hoy en día conforman una minoría en el ámbito legislativo y en los puestos jerárquicos de la administración estatal; y en tercero, respecto de los derechos sociales, las mujeres experimentan discriminación en el acceso a los puestos de trabajo mejor pagos y a las posibilidades de promoción. Por otra parte, retoma los reclamos de los movimientos feministas de los ’60, quienes se ocupaban del reconocimiento de los derechos y de la existencia de actitudes, costumbres e ideas que reproducen la desigualdad entre los géneros y los estereotipos, que afectan notablemente la vida familiar y personal de las mujeres (Bottomore, T., 2005:109/110).

Retomando lo antes presentado, podríamos decir que existe un problema al hablar en términos de ciudadanía cuando ésta supone que la mera pertenencia a una nación y por lo tanto, la convivencia bajo la legislación allí vigente, alcanza por sí sola para garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. En este sentido, al considerar la cuestión de género y observar las desigualdades que tuvieron las mujeres en el acceso a los derechos humanos a lo largo de la historia, que en muchos casos incluso se debió a que eran vistas como una extensión de sus maridos, podemos asumir que el derecho a vivir una vida sin violencia, resulta otro ejemplo de los derechos que son vulnerados en términos del acceso a la ciudadanía sustantiva.

En el marco de la legislación argentina, la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley Nacional 26.485) “entiende por violencia contra las mujeres toda condición u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad

física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes." En esta ley, además se enumeran y describen los tipos (física, psicológica, sexual, económica y patrimonial y simbólica) y modalidades en las que se manifiesta (violencia doméstica, institucional, laboral, obstétrica, mediática y violencia contra la libertad reproductiva).

Por lo antes expuesto resulta necesario considerar a la violencia contra las mujeres de forma más global: como un problema social (y no privado), que afecta el ejercicio y desarrollo de sus derechos; esto supone colocar a la problemática en el ámbito público para comprender que las responsabilidades y por lo tanto, las soluciones son sociales e institucionales, y que mientras no se logre, garantizar una vida sin violencia y el pleno acceso a los derechos, se construye una "ciudadanía restringida" para las mujeres (Rodigou, M., Nazar, M., Monserrat, S., Hunt, L., 2007: 13).

Reconocer el carácter social de la violencia contra la mujer resulta imprescindible para encontrar una solución a la problemática, ya que la legislación vigente por sí sola no garantiza el ejercicio de la ciudadanía sustantiva, sino que se requiere de un cambio estructural en la concepción de las diferencias entre los géneros y los roles que cada uno ocupa en las relaciones interpersonales.

El rol de los medios

Los medios de comunicación son actores políticos, económicos y sociales que juegan un papel fundamental en la construcción de valores, saberes, modelos, mitos y con gran influencia para instalar temas relevantes para el imaginario de la población; en este sentido los periodistas tienen un relevante rol en la reproducción de la cultura en la que están inmersos, y es así como el tratamiento de los casos de violencia de género en la comunicación resulta determinante en la consolidación de estigmas y estereotipos (Red PAR, 2010: 8).

Asimismo, los medios tienen el rol de brindar información pública, lo cual implica una gran responsabilidad en términos de ciudadanía, ya que la democracia necesita de un demo con conocimiento básico sobre los hechos y asuntos públicos; y además, juegan un papel fundamental en la conformación de la opinión pública. Por lo tanto, si los medios proporcionan información equivocada, poco precisa y que se presta a malas interpretaciones (es decir, que

desinforma), genera una información falaz y perjudicial sobre los temas éticos y sociales (Sartori, G., 2003: 24/25/31/32). En este sentido, el tratamiento que los medios hacen sobre los hechos de violencia de género y los estereotipos que construyen y refuerzan en torno a la figura de la mujer, tienen un efecto notable sobre las representaciones y el conocimiento que el público tendrá en relación a la temática, así como también, en el modo en que caracterizará a los actores intervinientes. De forma que, si consideramos que el tratamiento que, en este caso, los diarios hacen sobre los casos de violencia de género no es el adecuado, probablemente tengamos un público con pocas herramientas e información sobre la problemática, las víctimas y victimarios; en otras palabras, tendremos un público desinformado al respecto.

En consecuencia, resulta necesario, como primer paso para poner fin a la violencia contra las mujeres, erradicar de los medios, los mensajes que refuerzan los estereotipos que otorgan a la mujer el papel del sexo débil, objeto, víctima y figura sometida (Instituto Oficial de Radio y televisión. RTV Madrid, 2002)[5].

¿Cómo presentan cada caso los diarios?

Los diarios ubican en secciones diferentes las notas: en Página/12 aparecen en "Sociedad", y en La Nación se encuentran en la sección "Seguridad"; en el caso de la noticia del 14 de septiembre, este último la caratula como un hecho de inseguridad. Otra cuestión interesante para mencionar es que ninguna de las cuatro noticias está firmada, por lo que desconocemos quiénes fueron los o las autoras en cada caso.

Veamos cómo se abordan los hechos desde las categorías analíticas propuestas al comienzo.

- **Violencia de género**

En el caso del 12 de octubre, el artículo de Página/12 se titula: "Relación violenta con final anunciado", mientras que el título de La Nación es: "Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse"; de esta forma podemos observar que si bien ambos periódicos enmarcan a los hechos dentro de lo que entienden como violencia de género, Página/12 hace mayor énfasis en esta caracterización y comienza el primer párrafo con lo siguiente: "Un nuevo

[5] Citado en Rodigou, M., Nazar, M., Monserrat, S., Hunt, L., 2007, pp. 34.

femicidio, consecuencia trágica de una relación marcada por la violencia de género”[6]. Por otra parte, tanto Página/12 como La Nación hacen mención de varios tipos de violencia a lo largo de los artículos, que se manifiestan así: “mató a su novia”, “le pegaba”, “era muy celoso”, “Se insultaban”; en el marco de la Ley Nacional, los golpes y el asesinato se corresponden con la violencia física, los celos e insultos, en cambio, son formas de violencia psicológica. Sin embargo, los dos diarios presentan a los celos y el posible engaño como uno de los motivos del asesinato y no como un tipo de violencia, que se ejerce para controlar el accionar y el comportamiento de la mujer, limitando su desarrollo personal y la autodeterminación (Ley Nacional Nº 26.485, 2009); en el caso de Página/12 por ejemplo: “Un policía mató a su novia porque creyó que lo engañaba”[7], y en La Nación: “Los investigadores aseguraron que el policía dio por hecho que su novia lo estaba engañando”[8].

El 14 de septiembre, ambos diarios titulan a los artículos de la misma forma: “Crimen y suicidio en Recoleta”. En el cuerpo de las noticias Página/12 y La Nación hacen alusión a la forma en la que el hombre mató (“apuñaló”) a la mujer y mencionan una discusión a los gritos; La Nación, además agrega que hubo “empujones”. En este caso se mencionan dos tipos de violencia: la física marcada por el asesinato y los empujones, y la psicológica, en el caso de la coerción verbal; no obstante, resulta necesario aclarar que ninguno de los diarios caracteriza a los eventos como violencia de género.

Los dos casos se enmarcan en lo que ya definimos como violencia contra la mujer, y no sólo por el asesinato en sí, sino también por los otros tipos de violencia que afectaron la integridad física y emocional de estas mujeres. A pesar de que los diarios no reconozcan la violencia de género en el segundo artículo, ambos casos son femicidios, ya que, en la misma la motivación del crimen, subyace la idea de dominación del hombre sobre la mujer, al considerarla como parte de su propiedad y creerse con la facultad de controlar su vida, y su muerte.

- **Actores y estereotipos a ellos asociados**

En la noticia del 12 de octubre, los dos periódicos utilizan las palabras “policía”, “uniformado” o “efectivo” para nombrar al asesino, haciendo referencia al rol que ocupa desde

---

[6] “Relación violenta con final anunciado” en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.
[7] “Relación violenta con final anunciado” en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.
[8] “Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse” en La Nación - 12 de octubre de 2012- versión online.

su profesión, en tanto forma parte de las fuerzas de seguridad del Estado; así el foco se pone sobre la "sorpresa" que genera que falte a sus funciones y cometa un crimen, desdibujando la idea de que se trata de un caso de violencia de género más allá de qué papel cumpla este hombre. Por otro lado, cuando hablan de la mujer, se refieren a ella como "la víctima" y "la joven asesinada", en ningún caso hacen alusión al rol que ella ocupaba. Asimismo, tanto La Nación como Página/12 nombran a la mujer por su nombre de pila y en algunos casos su apellido, y dan otros datos como su edad, dirección y composición familiar, sin embargo, en el caso del victimario, sólo Página/12 hace mención del nombre y lugar de trabajo. Dado que los dos diarios hacen uso del testimonio del padre de la mujer asesinada, utilizan un mismo fragmento en donde se caracteriza al asesino: "Él era muy celoso, muy raro, un tipo raro"[9] a lo que Página/12 en particular agrega una frase en donde el hombre señala otro aspecto del victimario: "No la mató porque estaba con un amante, la mató porque era un hijo de puta, un golpeador de mujeres".[10]

En la noticia del 14 de octubre, dado que los dos hacen una cobertura sin tener suficientes datos sobre los actores involucrados y los sucesos, hablan de "una mujer" y "un hombre", e indican que tenían algún tipo de "relación sentimental" (eran una "pareja"), a lo que La Nación agrega como descripción, las edades de cada uno.

Resulta relevante mencionar que en los dos casos analizados se observa que los diarios hacen alusión a las mujeres asesinadas con expresiones que comienzan con un pronombre posesivo: "su hija", "su novia", "su ex esposa", "su mujer", "su ex pareja"; ya sea que se hable de un familiar de la víctima o del mismo victimario, se sugiere una idea de "propiedad" por parte de los hombres a los que se hace referencia en cada caso. De esta forma, y en reiteradas ocasiones, se nombra y define a las mujeres a partir del vínculo que ellas tenían con familiares y parejas del otro género.

Por otro lado, la utilización de ciertas expresiones como "él era muy celoso, muy raro", para caracterizar al asesino, hacen suponer que la violencia ejercida contra esta mujer es un caso aislado y que responde a rasgos psicológicos y actitudes propias del agresor en cuestión. Este tipo de frases contribuyen con la individualización de la problemática de la violencia de género, desconociendo su carácter social, y atribuyendo la responsabilidad sólo a las personas involucradas.

---

[9] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012 - versión online. "Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse" en La Nación - 12 de octubre de 2012 - versión online.
[10] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.

- **Representación del suceso**

En la noticia del 12 de octubre, los diarios presentan algunas similitudes y diferencias a la hora de presentar lo sucedido. Ambos utilizan el término violencia de género, presentan prácticamente los mismos fragmentos del testimonio del padre y hacen un relato cronológico de cómo sucedió el asesinato e intento de suicidio; sin embargo, se observa que Página/12 en varias ocasiones hace alusión a la idea de "que lo que ocurrió "era anunciado""[11] ya que se trataba de un hombre que había maltratado física y psicológicamente a la mujer en varias ocasiones e incluye una cita del padre de la víctima donde explícitamente dice que la mató porque era "un golpeador de mujeres".[12]

A pesar del uso de la figura de la violencia de género para referirse a este caso, ambos periódicos incurren en algunas contradicciones: utilizan el siguiente fragmento del testimonio del padre, "el novio le pegaba a su hija porque "era muy celoso" y "tenían una relación enfermiza""[13], donde nuevamente se hace mención a los celos del asesino como responsables de la "mala relación"; sostienen la conjetura de que el crimen fue motivado por la sospecha de una posible infidelidad en donde incluyen la figura de "el otro hombre" presente en el suceso; y en relación con esto último ambos retoman el testimonio del padre de la mujer donde aclara que "en realidad "era un amigo de la familia" y confirmó que "no había una relación amorosa" entre ambos"[14]. Así se logra el efecto contrario al buscado con el uso del término violencia de género ya que señalan factores (como los celos, el tipo de relación y la posible infidelidad) como los causantes del femicidio, y no lo consideran un hecho de violencia basado en la relación desigual de poder entre los hombres y mujeres.

En el caso del 14 de septiembre los diarios presentan los hechos como un caso de asesinato seguido por un suicidio, y mencionan que "la principal hipótesis se basa en el testimonio de la empleadora de la mujer: él le habría pedido reconciliarse en reiteradas

---

[11] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.
[12] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.
[13] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online. "Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse" en La Nación - 12 de octubre de 2012 - versión online.
[14] "Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse" en La Nación - 12 de octubre de 2012 - versión online.

oportunidades y ella lo rechazó"[15]. En el caso de La Nación en particular, el artículo comienza con la frase "Un crimen pasional seguido de suicidio"[16].

Tanto las discusiones, como los celos o las rupturas son pretextos que encubren la verdadera motivación de este tipo de crímenes: el control que estos hombres ejercen sobre las mujeres, al punto de considerarlas su propiedad, más allá de que mantengan una relación o no. En la forma en la que presentan los hechos tanto La Nación como Página/12 ponen la mirada sobre las víctimas y la relación que sostenían con sus parejas ("mantenían una mala relación"[17]), dando a entender que hay un grado de responsabilidad también en las mujeres, en la misma caracterización de ese vínculo (y por sostener un lazo con sus agresores), culpabilizándolas además de que "algo" hicieron para provocar el fatal desencadenamiento de los hechos, ya sea por pasar tiempo con otro hombre o negarse a retomar el vínculo. En el artículo del 14 de septiembre, La Nación utiliza la figura de "crimen pasional" que en el uso habitual remite a la idea "amores que matan", y que resulta un modo de justificar e invisibilizar la gravedad y el origen del crimen, desconociendo que se trata de una conducta socialmente aprendida y avalada (Red PAR, 2010: 13/15).

Una última cuestión a considerar al respecto, es que el lenguaje no es unívoco, lo que implica que puede ser útil tanto para la integración en la comunidad como para la manipulación del otro; esto supone que a partir de cierto manejo de la lengua, así como de sus utilidades prácticas, se puede establecer una relación de dominación sobre quienes no poseen las mismas habilidades (Todorov, T., 1992: 136/262). Mirando los casos analizados, desde esta perspectiva, haremos dos observaciones: por un lado, podríamos asumir que, dado que los casos considerados son ejemplos de violencia de género, ambos hombres han utilizado el lenguaje, además de la coerción física, para controlar el accionar y comportamiento de las mujeres con las que mantenían una relación, a través de la manipulación, la restricción, la culpabilización y la exigencia de obediencia, entre otras formas de violencia psicológica; por otro, sucede algo similar en la manera en la que los medios de comunicación hacen uso del lenguaje para hablar de estas mujeres y los sucesos descriptos, reproduciendo estereotipos que refuerzan la idea de dominación de un género sobre el otro y naturalizan este tipo de comportamientos.

---

[15] "Crimen y suicidio en Recoleta" en Página/12 - 14 de septiembre de 2012- versión online.
[16] "Crimen y suicidio en Recoleta" en La Nación - 14 de septiembre de 2012 - versión online.
[17] "Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse" en La Nación - 12 de octubre de 2012 - versión online.

¿Cómo se construye la mirada de los diarios?

Según Goffman (2008) la sociedad define los medios para categorizar a las personas, y los atributos naturales y corrientes asociados a cada una de esas categorías; de esta forma, se entiende que la identidad social constituye la posibilidad de identificar en qué categoría se encuentra un individuo y cuáles son sus atributos, partiendo sólo de la primera impresión. Asimismo, estas suposiciones se convierten en expectativas normativas y demandas enunciadas, que conforman la identidad social virtual; y las categorías y atributos que ciertamente le pertenecen a ese individuo constituyen su identidad social real. Por lo tanto, si consideráramos como una categoría el rol que cumple una mujer como "esposa" o "pareja", veremos que existe cierto ordenamiento social e histórico que la define como la persona que se encargará del cuidado del hogar y los hijos, y atenderá a las visitas, en consecuencia, podríamos asumir que la relación con ella será buena o mala dependiendo de cómo cumpla con estas expectativas (Goffman, E., 2008: 19/74).

De esta manera podríamos suponer que algunos medios y periodistas, adhieren y avalan las identidades sociales y las expectativas a ellas asociadas, razón por la cual, más allá de ser capaces de caracterizar los hechos en el marco de la violencia de género, ya sea por la presencia de gritos, insultos, empujones, golpes o por el mismo femicidio, a la hora de buscar razones para tales crímenes caen en la figura común de los celos, la pasión y la propiedad que ejerce el hombre sobre su pareja, poniendo el foco en la mujer, por no cumplir con las expectativas de una buena "pareja" y salirse de la "norma" social. Cuando se produce una discrepancia entre la identidad social virtual y la real, y las mujeres se alejan negativamente de las expectativas que se asocian a las categorías en cuestión, por un lado, estos hombres reaccionan violentamente para reubicarlas en el rol que les corresponde, y por otro, los medios las desacreditan y estigmatizan por no cumplir con las normas preestablecidas.

Por otro lado, cuando los medios hacen referencia a casos de discriminación y violencia, suelen presentarlos como casos aislados, independientes del desarrollo histórico y los procesos estructurales, de esta forma lo que resulta una problemática persistente y extendida, se evita, prácticamente nadie se hace cargo y se genera un silencio al respecto, que contribuye con la invisibilización de la temática (Margulis, M., 2010: 101). En los casos de violencia contra la mujer podemos observar, que por una parte no se reconoce la responsabilidad que supone la

reproducción y sostenimiento de una cultura machista y su influencia sobre los propios victimarios, y por otra, que la mirada se pone sobre la mujer y su accionar como la causante del desenlace de los hechos; así se refuerza la idea de excepcionalidad de los casos contribuyendo con la invisibilización de la problemática en su carácter social. De la misma forma, se hace referencia a los casos, apelando a su singularidad pero sin establecer coincidencias con otros similares, y se utilizan frases como "un nuevo femicidio"[18] que producen un efecto anestesiante sobre los lectores (Red PAR, 2010: 10).

Finalmente resulta interesante considerar cómo se construye la imagen de la víctima en los acontecimientos, como una mujer incapaz de ayudarse a sí misma, con una "delicada virtud" (que contrasta con la de la "figura implacable") a través de la cual se busca generar cierto grado de empatía en el público lector, que se pone en el lugar de la víctima ya que pertenece al mismo nivel (Langer J., 2000: 113/114/116). De esta forma podemos observar que las representaciones que los medios construyen en torno a las mujeres asesinadas son ejemplos de lo que habitualmente ellos conciben como una "buena víctima", en tanto se busca resaltar aquellos aspectos que logran mostrarlas como delicadas e indefensas, como por ejemplo la juventud, la sensibilidad y la sumisión, entre otras.

Conclusiones

Una de las primeras cosas que debemos mencionar es la sorpresa que nos generó las muchas similitudes que encontramos en el tratamiento que los dos diarios hicieron de estos casos en particular, ya que si bien hicimos alusión a algunas diferencias en la descripción de los y las involucradas en los hechos, en el relato de los sucesos y en el recorte que realizaron sobre los testimonios incluidos en las noticias, no se encontraron distinciones sustanciales en lo que hace a la forma en la que se aborda la temática de la violencia contra la mujer.

Asimismo, notamos que a pesar de los intentos que tanto Página/12 como La Nación hacen por problematizar la violencia de género, incurren en algunas incongruencias en la presentación de los hechos y los participantes, que demuestran cierto grado de desconocimiento de los tipos y modalidades en las que se manifiesta este tipo de violencia, y sobre todo en cómo debieran cubrirse estos casos, si se tienen en cuenta las sugerencias del decálogo de la Red PAR;

[18] "Relación violenta con final anunciado" en Página/12 - 12 de octubre de 2012- versión online.

de esta forma se produce cierta desinformación y se contribuye a conformar representaciones erróneas sobre las verdaderas causas de estas conductas violentas. Igualmente, refuerzan el estereotipo de la mujer como “sexo débil” y víctima, y la del hombre apasionado que se deja llevar por la locura pasajera y los celos, justificando su accionar y desdibujando su responsabilidad en lo que es el fatal resultado de la violencia cotidiana ejercida para controlar a la mujer. Sin embargo, más allá de los errores que se observan, hay que resaltar que Página/12 hace un mejor tratamiento de los hechos e incluso utiliza la categoría de femicidio.

Por otra parte se observa cierto grado de naturalización e invisibilización de la violencia psicológica y verbal, que se manifiesta en el hecho de no identificar como un tipo de agresión contra la mujer los insultos, el tono de voz o la manipulación, y que además se desdibuja con la utilización de expresiones imprecisas para dar cuenta de la situación, tales como “se oyó una discusión entre ambos”[19] o “peleaba a los gritos en plena calle”[20].

Del mismo modo nos resulta llamativo, que, a pesar de las similitudes entre los casos analizados, los diarios no hayan podido reconocer al segundo, como un caso de violencia de género. Suponemos que esto se debe, a que, ante el desconocimiento de la relación entre estas personas y la falta de información sobre el suceso en sí, no fueron capaces de dilucidar los indicios de la violencia que el hombre ejercía, sobre todo en lo que ambos mencionaron como posible motivación para el crimen: el rechazo de la mujer a reanudar la relación. Este resulta un factor que nos permite inferir que existió algún tipo de violencia, por parte del hombre, por el simple hecho de considerarla su propiedad.

Por otro lado, vale la pena destacar que no se presenta un hilo conductor entre estos casos y otros abordados previamente, reforzando la idea de que se trata de situaciones aisladas que suceden en el seno de ciertas relaciones de pareja, y que por lo tanto no tienen que ver con las representaciones que construimos y sostenemos como sociedad. En este sentido, resulta necesario que los medios tengan un rol más activo en la modificación de este tipo de representaciones: evitando los mensajes estereotipados que promueven la discriminación, explotación y objetivación de la mujer, y que favorecen a la naturalización de la desigualdad y dominación de un género sobre el otro; es decir, que eviten la violencia simbólica y mediática

[19] “Crimen y suicidio en Recoleta” en Página/12 - 14 de septiembre de 2012- versión online.
[20] “Crimen y suicidio en Recoleta” en La Nación - 14 de septiembre de 2012 - versión online.

que ellos mismos ejercen sobre las mujeres a través del lenguaje y las imágenes que utilizan en estos mensajes.

Finalmente, consideramos que es imprescindible que los medios proporcionen información para ayudar a las víctimas, aportando a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, para que podamos ejercer una ciudadanía plena donde se respete nuestro derecho a vivir una vida sin violencia ni discriminación.

Bibliografía

Bottomore, T. (2005) "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después" en Ciudadanía y clase social. T.H. Marshall y Tom Bottomore. Losada, Bs.As. pp 87/152.

Expósito, F. (2011) *Violencia de género.* Revista Mente y Cerebro. Nro. 48. Disponible en http://www.uv.mx/cendhiu/educacion/documents/ArticuloViolenciadegenero.pdf

García Ramilo, C. y Cinco C. (2005) *Metodología de Evaluación con perspectiva de Género para proyectos de tecnología de la información y la comunicación. Una herramienta de aprendizaje para el cambio.* Publicado por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) y el Programa de Apoyo a las Redes de Mujeres de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (PARM APC), disponible en http://www.apcwomen.org/gemkit/pdf/GEMEspanol.pdf

Goffman, E. (2008) *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires. Amorrortu editores. Selección de textos.

Ley Nacional Nº 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales (2009). Disponible en http://www.cnm.gov.ar/LegNacional/Ley_26485.pdf

Langer J. (2000) La televisión sensacionalista. El periodismo popular y las "otras noticias" Paidós, Barcelona.

Margulis, M. (2010) *Nuestros negros* en Margulis, Urresti, Lewin y otros: *Sociología de la cultura: Interrogantes en el nuevo siglo.* Biblos.

Periodistas de Argentina en Red – PAR (2010) *Decálogo para el tratamiento periodístico de la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires. Segunda Edición. Disponible en pdf.telam.com.ar/descargar.php? nroarchivo=2

Rodigou, M., Nazar, M., Monserrat, S., Hunt, L. (2007) *La violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación. Transformando las noticias.* Córdoba. Editado por el Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina Coordinación Latinoamericana de la Red Mujer y Hábitat (CISCSA) con el apoyo de UNIFEM y AECI. Disponible en http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_21.pdf

Sartori, G. (2003) *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo.* FCE, Madrid. Selección de textos.

Todorov, T. (1992) *La conquista de América. El problema del otro*. Siglo XXI, México. Caps. 1,2 y epílogo, pp13/136; 255/264.

Fuentes consultadas

La Nación (12 de octubre de 2012): *Un policía mató a su novia, hirió a un amigo e intentó suicidarse.* Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1516504-un-policia-mato-a-su-novia-hirio-a-un-amigo-e-intento-suicidarse

La Nación (14 de septiembre de 2012): *Crimen y suicidio en Recoleta.* Disponible en http://www.lanacion.com.ar/1508306-crimen-y-suicidio-en-recoleta

Página/12 (12 de octubre de 2012): *Relación violenta con final anunciado*. Disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-205404-2012-10-12.html

Página/12 (14 de septiembre de 2012): *Crimen y suicidio en Recoleta.* Disponible en http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-203347-2012-09-14.html